LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES FRANC-MONTAGNARDES ET DES COMMUNES INDUSTRIELLES DU JURA SUD ET LES MOYENS PROPRES A LEUR VENIR EN AIDE

THÈSE DE DOCTORAT
PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ
DE BERNE PAR

ROBERT BAUDER
DE BIENNE

IMPRIMERIE CH. GASSMANN BIENNE 1943

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES FRANC-MONTAGNARDES ET DES COMMUNES INDUSTRIELLES DU JURA SUD ET LES MOYENS PROPRES A LEUR VENIR EN AIDE

THÈSE DE DOCTORAT
PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ
DE BERNE PAR

ROBERT BAUDER
DE BIENNE

IMPRIMERIE CH. GASSMANN BIENNE 1943

Sur le rapport de M. le Prof. Dr. F. Marbach la faculté a accepté la présente thèse le 4 février 1943 sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont contenues

Ce travail a été publié à la même époque par les Editions Ch. Gassmann, Bienne, sous le titre «Communes jurassiennes à travers deux crises et une guerre».

A mes chers parents

Je tiens à exprimer ici ma sincère gratitude à M. Wilhelm, Dr en droit, préfet des Franches-Montagnes pour le vif intérêt dont il a fait preuve à l'égard de mon travail dès ses débuts, pour ses conseils bienveillants, judicieux et désintéressés, grâce auxquels mon ouvrage a été singulièrement enrichi.

R. UNIV
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Préface

Malgré le cataclysme mondial, historiens, littérateurs et poètes jurassiens éditent à l'envi des ouvrages qu'inspire un sincère amour du pays natal.

Des naturalistes font mieux apprécier les beautés et les curiosités scientifiques des tourbières, des dolines et des rivières souterraines.

D'autres enfin se penchent sur les phénomènes économiques et sociaux qui exercent leurs répercussions sur les finances publiques et privées de la région.

M. Robert Bauder *est du nombre de ces derniers.*

Jeune officier de la couverture-frontière, il a séjourné de longs mois dans nos communes des Hauts-plateaux franc-montagnards et de la vallée de la Suze. Tous ses loisirs furent consacrés à des enquêtes rigoureusement menées parmi les actes de classification, les comptes des communes, les archives préfectorales et communales.

Le résultat de ces austères recherches se trouve consigné avec clarté et méthode dans l'étude qui suit, digne couronnement d'un doctorat ès sciences économiques et commerciales.

L'auteur donne, tout d'abord, un tableau exact et vivant de la situation des communes industrielles du Jura Sud et des communes franc-montagnardes à la veille de la seconde guerre mondiale. Situation tragique parfois que celle de ces collectivités qui ploient sous le faix des charges anormales dues à la crise industrielle et au surendettement agricole!

Les incidences du chômage, des charges de l'assistance, de la reprise forcée des immeubles sur l'endettement des communes, sont rendues plus évidentes et plus tangibles par des graphiques et des tableaux évocateurs et bien lisibles.

M. Bauder *aborde aussi courageusement, mais avec une bonhomie souriante, certaines erreurs administratives, dans l'espoir louable que les fautes du passé servent d'avertissement aux générations futures!*

Mais la partie la plus intéressante de l'étude de M. Bauder est, sans contredit, celle qui est consacrée aux mesures

propres à assainir la situation. Nous laissons le soin au lecteur de partir à la découverte.

Qu'il nous suffise de dire qu'outre le catalogue des mesures judicieuses prises par le canton de Berne et plus spécialement par la direction des Affaires communales, l'auteur nous donne tout un ensemble très cohérent de réformes capables de redresser la situation.

Plusieurs d'entre elles ont été déjà évoquées dans d'autres milieux, mais beaucoup sont neuves et hardies, sans être jamais utopiques!

M. Robert Bauder, *à un âge où beaucoup de jeunes juristes ou économistes élaborent des thèses théoriques et livresques, a fait œuvre personnelle, originale et utile.*

Cette étude financière et économique, présentée d'une façon vivante, mérite, par conséquent, l'étude attentive de nos autorités cantonales et communales. Elle arrive à l'heure propice car, l'après-guerre posera à l'Etat et aux communes des problèmes d'une grande complexité.

Le système des réformes provisoires aura vécu; le redressement des finances publiques devra s'opérer dans des conditions difficiles mais avec sagacité et prudence.

M. Robert Bauder, de son poste d'observation de la « ville de l'avenir » nous indique les voies que l'on peut suivre.

Qu'il soit félicité et remercié pour son fructueux travail!

Saignelégier, le 1er février 1943.

Dr Wilhelm, préfet.

Table des matières

Ire Partie

LA SITUATION ACTUELLE ET SES RAISONS

Chapitre Ier

L'endettement actuel et son évolution

a) Introduction 1
b) L'endettement des communes industrielles du Jura Sud 2
c) L'endettement des communes franc-montagnardes 3
d) Comparaison 8
e) Vue d'ensemble sur la fortune des communes traitées 11

Chapitre IIme

Les raisons de l'endettement actuel

a) Ce que furent les dépenses extraordinaires 21
aa) Les dépenses extraordinaires inévitables 21
bb) Les dépenses extraordinaires volontairement consenties . . . 22
b) Les dépenses extraordinaires des communes industrielles du Jura Sud 23
c) Les dépenses extraordinaires des communes franc-montagnardes . 28
d) Comparaison 36
e) Les dépenses ordinaires 39
f) Les influences des facteurs d'endettement dans les différentes communes 45
aa) Dans les communes industrielles du Jura Sud 45
bb) Dans les communes franc-montagnardes 48
1. de 1919 à 1924 48
2. de 1928 à 1940 51

Chapitre IIIme

L'évolution des biens et des recettes communaux

a) L'évolution des biens et les pertes en capitaux subies par les communes franc-montagnardes 57
b) Les recettes communales 60
aa) Grandeur et structure 60

bb) L'évolution des recettes 66
I. Dans le Jura Sud 66
II. Dans les Franches-Montagnes 69
cc) Les facteurs qui ont influencé les recettes 75
c) Les erreurs administratives 78
d) Les recettes libres par rapport aux dépenses relevant de la crise 93
e) Les bases démographiques et économiques des regions observées 97
f) Conclusions 105

IIme Partie

LES MESURES PROPRES A ASSAINIR LA SITUATION

Chapitre IVme

Les mesures prises par l'Etat jusqu'à ce jour et ses propositions tendant à assainir la situation (1940)

I. Les mesures basées sur la législation ordinaire 110
a) Relatives à l'assistance publique 110
b) Relatives au corps enseignant 111
c) Relatives à l'entretien des voies publiques communales . . . 112
II. Les mesures extraordinaires 112
a) Autorisation de suspendre ou de réduire les amortissements . 112
b) Garantie de l'Etat pour des prêts consentis aux communes par la Banque cantonale 113
c) Fondation de la Caisse bernoise de crédit 115
d) Appel aux communes de réduire systématiquement leurs dépenses 119
e) Arrêté concernant les subsides à allouer pour les travaux de chômage 120
f) Création du fonds de secours aux communes obérées 120
g) Mesures spéciales des autorités de surveillance 122
III. Mesures d'assainissement proposées par l'Etat 125
a) L'élimination des dettes excédant la capacité financière des communes 126
1. La reprise obligée des dettes communales par l'Etat . . . 126
2. La reprise volontaire des dettes communales par l'Etat . . 128
3. Le manque de bases juridiques quant à traiter les communes insolvables 128

4. Arrangement bénévole entre communes et créanciers . . . 129
5. Création d'un fonds de compensation 130
6. Mesures plus rigoureuses de contrôle 131
b) Modification de la législation qui régit la répartition des charges publiques 132
IV. Appréciation des mesures prises par l'Etat 133

Chapitre V^me^

Les mesures utiles pour redresser la situation

a) Introduction 136
b) Mesures préalables à prendre sur le plan fédéral 137
aa) Réalisation de la caisse assurance-vieillesse 137
bb) Nouvelle répartition des frais pour le paiement des allocations de chômage et de crise, éventuellement création d'un fonds de compensation 138
cc) Mesures économiques sur le plan fédéral 140
1. Elaboration d'un grand plan de travaux publics 140
2. Mesures propres à venir en aide aux contrées dont une partie des bases économiques a été irréparablement détruite par les effets de la crise économique 141
c) Conclusions, projet de loi fédérale relative à l'exécution forcée et la communauté des créanciers en matière de dettes de corporations du droit public cantonal (1939) 142
d) Mesures à prendre sur le plan cantonal 145
aa) Mesures propres à accentuer la nouvelle répartition des charges 146
1. Entre les communes et le canton 146
2. Entre les communes et les autres corporations de droit public cantonal 147
bb) Mesures propres à redresser effectivement la situation financière intenable de certaines communes 155
1. Augmentation du rendement des impositions communales . 155
2. Augmentation du rendement des forêts 158
3. Mesures propres à réduire les charges financières devenues insupportables 162
cc) Mesures propres à empêcher la situation de se retourner . . 170
1. La fixation de limites supérieures d'endettement 171
2. La fiduciaire semi-officielle pour la surveillance des communes 175
3. L'introduction d'un certificat de capacité pour les caissiers communaux 178

Index des tableaux

Chapitre Ier

L'endettement des communes industrielles du Jura Sud 3
L'endettement des communes franc-montagnardes 4
Différences dans l'évolution des dettes pour les communes industrielles et les communes rurales des Franches-Montagnes 6
Comparaison de l'endettement des communes observées 8
Les communes les plus endettées 9
Biens des communes industrielles du Jura Sud (sans fonds spéciaux) 12
Biens des communes franc-montagnardes (sans fonds spéciaux) . . . 13
Composition des biens des communes industrielles du Jura Sud . . 17
Composition des biens des communes franc-montagnardes 18

Chapitre IIme

Dépenses extraordinaires occasionnées par la crise économique pour 12 communes industrielles du Jura Sud 23
Charges résultant pour les communes des reprises d'immeubles en vertu de la garantie communale envers la Caisse hypothécaire du canton de Berne 25
Les dépenses extraordinaires inévitables des communes industrielles du Jura Sud par rapport à l'accroissement de la dette pour les années 1928 à 1938 27
Les dépenses extraordinaires des communes franc-montagnardes de 1919 à 1924 28
Les dépenses extraordinaires inévitables des communes franc-montagnardes par rapport à l'accroissement des dettes pour les années 1919 à 1924 30
Les dépenses extraordinaires occasionnées aux communes franc-montagnardes par la crise économique pour les années 1928 à 1940 31
Composition des facteurs déterminants de l'endettement des communes franc-montagnardes 33
Dépenses extraordinaires inévitables des communes franc-montagnardes par rapport à l'accroissement de la dette pour les années 1928 à 1940 34
Comparaison des charges occasionnées par la crise économique pour les deux régions 36
Montants versés pour l'assistance par les communes franc-montagnardes et les communes industrielles du Jura Sud 39/40
Montants versés par 12 communes industrielles du Jura Sud pour leur service des dettes de 1928 à 1940 41

Montants versés par les communes pour leur service des dettes de 1928 à 1940 42
Composition des dépenses extraordinaires inévitables pour 12 communes industrielles du Jura Sud 45
La responsabilité des différents facteurs de dépenses extraordinaires et ordinaires à l'endettement, compte tenu des amortissements (pour le Jura Sud) 46
Classement des facteurs d'endettement par ordre d'importance pour le Jura Sud 47
Ensemble des facteurs d'endettement pour les communes franc-montagnardes de 1919 à 1924 49
Composition des dépenses extraordinaires inévitables pour les communes franc-montagnardes 52
La responsabilité des différents facteurs de dépenses extraordinaires et ordinaires à l'endettement des communes franc-montagnardes, compte tenu des amortissements 53
Classement des facteurs d'endettement par ordre d'importance pour les Franches-Montagnes 54

Chapitre III^me^

Augmentations fictives des fortunes comptabilisées de 1921 à 1924 sur compte immeubles par les communes franc-montagnardes 58
Recettes ordinaires de 12 communes industrielles du Jura Sud de 1928 à 1938 61
Recettes ordinaires des communes franc-montagnardes de 1928 à 1939 63
L'évolution des recettes pour 12 communes du Jura Sud de 1928 à 1938 66
L'évolution des recettes des communes franc-montagnardes de 1928 à 1939 69
Rendement des forêts pour 6 communes franc-montagnardes de 1928 à 1938 77
Consommation des fonds spéciaux 81
Tension produite par la crise pour les finances des communes industrielles du Jura Sud 84
Tension produite par la crise pour les finances des communes franc-montagnardes 85
Tableau des populations des Franches-Montagnes 88
Tableau des populations du district de Courtelary 89
Tableau des populations du district de Moutier 90
L'évolution du capital foncier imposable dans les Franches-Montagnes 93
L'évolution des revenus imposables dans les Franches-Montagnes . . 94

Augmentation des dettes défalquables pour les communes franc-montagnardes de 1920 à 1940 97
Diminution du revenu imposable en première classe pour les communes franc-montagnardes de 1920 à 1940 98
L'industrie à domicile dans les Franches-Montagnes 102

Chapitre IV^me^

Prêts accordés aux communes jurassiennes à la suite de la garantie de l'Etat autorisée par l'arrêté du Grand Conseil du 14 sept. 1932 114
Prêts accordés aux communes jurassiennes à la suite de la garantie de l'Etat autorisée par l'arrêté du Grand Conseil du 22 nov. 1933 114
Prêts accordés par la Caisse bernoise de crédit jusqu'en déc. 1939 . 116
Répartition par districts des prêts consentis par la Caisse bernoise de crédit 117
Sommes versées par le fonds de secours aux communes obérées jusqu'en fin 1939 122
Répartition par districts de l'aide financière accordée aux communes obérées par le canton jusqu'à fin 1939 124

Chapitre V^me^

Les créanciers des communes industrielles du Jura Sud 163
Les créanciers des communes franc-montagnardes 165

Index des graphiques

Chapitre III^me^

No. 1. L'évolution des recettes de 12 communes industrielles du Jura Sud de 1928 à 1938 67
No. 2. L'évolution des recettes communales dans les Franches-Montagnes de 1928 à 1939 70
No. 3. Evolution de la capacité contributive dans 12 communes industrielles du Jura Sud comparée à l'évolution du prix moyen du mouvement d'horlogerie 76

Né le 11 janvier 1916 à Bienne j'ai suivi les écoles de cette ville pour entrer ensuite au gymnase. Je quittai cet établissement en automne 1935 après avoir passé avec succès les examens de maturité. Pendant les deux années qui suivirent, je fis un stage à la Banque cantonale de Berne, succursale de Bienne, afin de m'initier à la pratique du commerce. C'est ainsi préparé que j'entrai à la faculté de droit de l'Université de Berne en automne 1937 dans l'intention de couronner mes études universitaires par un doctorat ès sciences économiques et commerciales.

Première partie

La situation actuelle et ses raisons

Chapitre Ier

L'endettement actuel et son évolution

a. — Introduction

La Suisse est le pays des communes. Elles constituent la première cellule de notre vie publique, elles sont le fondement solide sur lequel repose toute l'organisation de notre Etat démocratique. C'est dans les votations et les élections communales que la volonté politique de notre peuple trouve sa première expression et c'est dans les secrétariats de ces communes de nouveau que les ordres et les décrets du gouvernement sont en bonne partie exécutés.

La commune autonome qui jouit de son propre droit constitue donc une des parties fondamentales de notre vie politique et culturelle, seule capable d'englober les mille et une diversités de notre peuple, de nos langues et de nos cultures, pour les unir au sein de la Confédération Helvétique, sans les niveler et les détruire.

Depuis un certain temps une bonne partie de nos communes risquent de perdre, du moins partiellement, leur autonomie à la suite d'un endettement très considérable dont elles ne parviennent plus à se défaire par leurs propres moyens. L'aide financière continuelle de l'Etat qui s'est avérée nécessaire pour permettre à un grand nombre d'entre elles de faire face à leurs obligations, risque fort de les livrer complétement aux mains de celui-ci. A la suite des conditions que l'Etat leur a sans cesse posées, il a déjà

acquis des pouvoirs exécutifs et de contrôle très étendus au détriment de l'autonomie communale.

De ce fait un dangereux mouvement centralisateur semble vouloir prendre une ampleur considérable détruisant ainsi une partie de notre patrimoine national. La gravité de la situation, nous la connaissons par les nombreuses interpellations et demandes d'aide faites aux parlements cantonaux, de même qu'au Conseil national et au Conseil des Etats. Malheureusement on s'est borné jusqu'à présent à des mesures financières tendant à subventionner les communes les plus obérées; cela permit à ces communes de subvenir à leurs charges les plus accablantes; mais on n'a pas su trouver une solution fondamentale propre à leur enlever définitivement certaines charges insupportables leur permettant de guérir le mal à sa racine, au lieu de panser simplement les plaies les plus béantes.

De nombreuses enquêtes ont déjà été faites qui nous fournissent une foule de détails intéressants. Le présent travail englobe deux régions complètes. Il ne s'occupe pas seulement des communes obérées, mais il cherche à traiter toutes les communes sans détacher les finances publiques de la situation économique et des mouvements démographiques de toute première importance, dont l'évolution dans un sens ou dans l'autre peut seule nous indiquer quels sont les remèdes et les mesures prophylactiques encore possibles. Cette enquête ne cherchera pas à énumérer une foule de détails, mais à établir certaines grandes lignes qui permettront peut-être de trouver des mesures d'utilité générale à la place du grand nombre d'actions individuelles qui sont aujourd'hui appliquées tantôt à l'une tantôt à l'autre des communes. L'accent principal sera porté sur la région particulièrement souffrante des Franches-Montagnes.

b. — L'endettement des communes industrielles du Jura Sud

12 communes industrielles du Vallon de St-Imier, de la Vallée de Tavannes et de la Trame, soit les communes de Cormoret, Cortébert, Courtelary, Malleray, Renan, Sonceboz-Sombeval, Sonvilier, St-Imier, Tavannes, Tramelan-dessus, Tramelan-dessous et de Villeret ont servi de base à la présente enquête.

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble:

L'évolution de l'endettement de 12 communes industrielles du Jura Sud

Année	Total	par tête de la pop.	augmentation		
			absolue	en % de l'année préc.	par tête de la pop.
1928	7,983,228	315			
1929	7,821,843	308	— 161,385	— 2.2	— 7
1930	7,952,463	327	+ 130,620	+ 1,6	+ 19
1931	9,381,661	386	+ 1,429,198	+ 17,8	+ 59
1932	11,554,483	476	+ 2,172,822	+ 23,1	+ 70
1933	13,050,906	537	+ 1,496,423	+ 12,8	+ 61
1934	14.813,982	610	+ 1,763.076	+ 13,5	+ 73
1935	15,911,728	659	+ 1,097,746	+ 7,4	+ 49
1936	16,562,729	682	+ 651,001	+ 4,1	+ 23
1937	16,681,435	687	+ 118,706	+ 0,7	+ 5
1938	16,653,836	686	— 27,599	—	— 1

Ces communes totalisaient pour 7,983,228 fr. de dettes en 1928, soit 315 fr. par tête de population, pour arriver à la coquette somme de 16,653,836 fr. en 1938, soit 686 fr. par habitant. Nous pouvons donc constater une augmentation de 8,670,608 fr. ce qui représente le 108,6 % par rapport à la dette de 1928. Ce mouvement a été particulièrement marqué dans la période allant de 1931 à 1935, l'année 1932 battant le record avec une augmentation de 2,172,822 fr. ou 23,1 % par rapport à la dette de 1931.

c. — L'endettement des communes des Franches-Montagnes

Tous les chiffres indiqués pour la période allant de 1900 à 1924 se rapportent à 9 communes seulement (les plus importantes), soit Le Bémont, Les Bois (commune générale et Ire Section), Les Breuleux, Epauvillers, Montfaucon (commune générale et Ire Section), Muriaux, Le Noirmont, Les Pommerats (commune générale et Ire Section), ainsi que Saignelégier. Sont à considérer comme communes industrielles celles de Les Bois (générale), Les Breuleux, Montfaucon (générale), Le Noirmont, Les Pommerats (Ire Section) et Saignelégier; tandis que les communes du Bémont, Les Bois

(Ire Section), Epauvillers, Montfaucon (Ire Section), Muriaux et Les Pommerats (générale) ont un caractère tout à fait rural. Les chiffres pour les années 1928 à 1940 par contre, se rapportent à toutes les communes des Franches-Montagnes à l'exception de celle de Montfavergier.

Faisons d'abord le point:

L'évolution de l'endettement des communes franc-montagnardes

Année	Total	par tête de la pop.	augmentation		
			absolue	en % de l'année préc.	par tête de la pop.
1900	978,778	111			
1913	1,999,280	224	+ 1,020,502	+ 104,0	+ 113
1919	2,098,436	235	+ 99,156	+ 4,9	+ 11
1920	2,493,686	301	+ 395,250	+ 18,8	+ 66
1921	2.981,264	360	+ 487,578	+ 19,4	+ 59
1922	4,188,063	506	+ 1,206,799	+ 40,4	+ 146
1923	4,508,732	545	+ 320,669	+ 7,6	+ 39
1924	4,427,225	535	— 81,507	— 1,8	— 10
1928	5,060,750	509			
1929	4,941,347	496	— 119,403	— 2,4	— 13
1930	4,783,557	546	— 157,790	— 3,1	+ 50
1931	4,764,880	544	— 18,677	— 0,3	— 2
1932	4,851,199	554	+ 86,319	+ 1.8	+ 10
1933	5,066,598	578	+ 215,399	+ 4,4	+ 24
1934	5,159,572	605	+ 92,974	+ 1,7	+ 27
1935	5,303,788	622	+ 144,216	+ 2,7	+ 17
1936	5.518,446	647	+ 214,658	+ 4,0	+ 25
1937	5,779,995	678	+ 261,549	+ 4,7	+ 31
1938	5,979,610	701	+ 199,615	+ 3,4	+ 23
1939	5,843,983	685	— 135,627	— 2,3	— 16
1940	5,837,917	684	— 6,006	— —	— 1

Les dettes de ces communes se montaient à 978,778 fr. soit 111 fr. par tête de population pour 1900, tandis que pour 1924 elles avaient atteint la somme de 4,427,225 fr., ce qui

représente une charge de 535 fr. par habitant. Après un développement assez normal avant la guerre de 1914, et après les bonnes années de la guerre même, vinrent les années néfastes de 1920 à 1923, dont la plus terrible fut celle de 1922 avec une augmentation de la dette de 1,206,799 fr., soit le 40,4 % par rapport à l'année précédente.

L'augmentation totale de 1919 à 1924 a été de l'ordre de 2,328,789 fr., soit du 110,9 % comparé à la dette de 1919. Les coups portés aux finances publiques par ces mauvaises années se sont par la suite avérés irréparables. Les communes franc-montagnardes ne réussirent plus à apporter un assainissement à la situation par leurs propres moyens. Au contraire, la période de 1928 à 1938 et à 1940 produisit une nouvelle glissade vers l'abîme, quoique bien moins marquée et bien moins violente.

Après une courte période de rétablissement qui dura jusqu'en 1931, la situation changea de nouveau en mal; cette nouvelle série de mauvaises années fut interrompue par la guerre de 1939, dont les répercussions sur les finances communales ne peuvent pas encore être évaluées aujourd'hui. Elles semblent vouloir apporter une légère amélioration, mais comme pour la guerre précédente il ne faudra pas se hasarder à tirer des conclusions avant d'avoir vécu l'après-guerre qui, précisément, entraîna après 1920 les conséquences néfastes que nous avons dites.

En 1928 les communes des Franches-Montagnes totalisaient pour 5,060,750 fr. de dettes, soit 509 fr. par tête de leur population. Cette dette s'est accrue jusqu'à 5,979,610 fr., soit 701 fr. par habitant en 1938, après avoir atteint le point le plus bas en 1931 par 4,764,880 fr. ce qui représentait une charge de 544 fr. par habitant. Jusqu'en 1940 nous constatons de nouveau une légère diminution à 5,837,917 fr. soit 684 fr. par tête.

L'augmentation totale depuis 1928 à 1938 a été de 918,860 fr., ce qui représente le 18,1 % par rapport à la dette de 1928.

Si nous séparons les communes industrielles des communes purement rurales, nous pouvons alors constater des différences assez considérables dans l'évolution de leur endettement respectif.

Le tableau suivant nous en fournit la preuve.

Les différences dans l'évolution des dettes pour les communes industrielles et les communes rurales

Année	Total	par tête de la pop.	Augmentation		
			absolue	en % de l'année préc.	par tête de la pop.
I. Communes industrielles:					
1900	740,136	128			
1913	1,423,356	232	+ 683,220	+ 92.0	+ 104
1919	1,548,123	252	+ 124.767	+ 8.7	+ 20
1920	1 864,960	324	+ 316,837	+ 20.4	+ 72
1921	2,084,539	362	+ 219,579	+ 11,7	+ 38
1922	3,017,806	525	+ 933,267	+ 44,8	+ 163
1923	3.262 244	567	+ 244,438	+ 8,1	+ 42
1924	3,103,781	540	— 158,463	— 4,8	— 27
1928	3,145,587	528			
1931	3.015,133	571	— 130,454	— 4,1	+ 43
1934	3,378,444	658	+ 363.311	+ 12.0	+ 87
1937	3,789,303	739	+ 410.859	+ 12,1	+ 81
1940	3,853,220	751	+ 63,917	+ 1,7	+ 12
II. Communes rurales:					
1900	238,642	79			
1913	575,924	208	+ 337.282	+ 141,0	+ 129
1919	550,313	199	— 25.611	— 4,4	— 9
1920	628,726	249	+ 78,413	+ 14,2	+ 50
1921	896.725	355	+ 267,999	+ 29,8	+ 106
1922	1,170,257	463	+ 273,532	+ 30,5	+ 108
1923	1,246,488	493	+ 76.231	+ 6.5	+ 30
1924	1,303,444	524	+ 76.956	+ 6,1	+ 31
1928	1.915,163	480			
1931	1,749.747	504	— 165,416	— 8,6	+ 24
1934	1,781.128	524	+ 31,381	+ 1,8	+ 20
1937	1,990,692	585	+ 209,564	+ 11.7	+ 61
1940	1,984.697	583	— 5,995	— 0,3	— 2

A quelques exceptions près, les communes industrielles ont toujours été plus chargées que les autres. Aussi les séries des mauvaises années les ont-elles en général frappé plus durement. Nous pouvons donc d'ores et déjà affirmer que les finances des communes industrielles sont plus étroitement liées à la situation économique du pays et qu'elles sont beaucoup plus sensibles aux contre-coups et aux revers qui se produisent régulièrement.

Alors que les communes rurales ne marquent qu'une augmentation de 103 fr., soit de 480 fr. à 583 fr. par tête de leur population, les communes industrielles, pour la même période de 1928 à 1938, voient leurs charges portées de 528 fr. à 751 fr., soit une augmentation de 223 fr., donc plus du double des communes rurales.

La situation est justement inverse pour les années d'après-guerre de 1920 à 1924. Tandis que les communes industrielles ne notent qu'une augmentation de 216 fr. soit de 324 fr. à 540 fr. par tête de population, les communes rurales les dépassent de 59 fr., leurs dettes ayant subitement fait un saut de 249 fr. à 524 fr., ce qui marque un accroissement de 275 fr. par habitant.

Il convient toutefois d'apporter certaines réserves à ces derniers chiffres. Alors que d'une part il s'agit des grandes communes industrielles des Franches-Montagnes en général, les communes agricoles ayant d'autre part servi de base sont justement celles qui ont été généralement les plus éprouvées, soit Le Bémont, Les Bois (Ire Section), Epauvillers, Montfaucon (Ire Section), Muriaux, ainsi que Les Pommerats (générale). Il faut donc en déduire que les moyennes pour toutes les communes rurales des Franches-Montagnes seraient quelque peu inférieures à celles indiquées ci-dessus. En outre l'accroissement de leurs dettes n'est pas seulement dû aux conséquences de la crise économique de 1921, mais en plus grande partie à des achats de fermes et à des travaux publics entrepris ou du moins projetés durant les bonnes années de la guerre. La réalisation de ces projets a grandement souffert par la suite, les pronostics sur le développement de notre économie de la période de réadaptation s'étant appuyés sur un optimisme exagéré.

d. — Comparaison

Communes	Dettes en 1928	Dettes en 1937	Augmentation		
			absolue	en %	par tête de la pop.
Jura Sud : communes industr.	7,983,228	16,681,435	8,698,207	108,9	372
Franches-M. : communes industr.	3,145,587	3,789,303	643,716	20,4	211
communes rurales	1,915,163	1,990,692	75,529	3,9	105

Ce petit tableau qui nous permet une comparaison entre les communes industrielles du Jura Sud et les communes industrielles et rurales des Franches-Montagnes nous prouve que les finances communales sont plus sensibles à la conjoncture dans les régions industrielles. Tandis que l'industrie est presque la seule source de gain des communes de nos vallons, les communes dites industrialisées des Franches-Montagnes ont vu une large partie, sinon la majorité de leur population demeurer paysanne. C'est cela seulement qui explique la différence

Comparaison de l'endettement effectif par tête d'habitant

Année	Communes industr. du Jura Sud	Franches-Montagnes		
		industr.	rurales	moyenne
1900	—	128	79	111
1913	—	232	208	224
1919	—	252	199	235
1924	—	540	524	535
1928	315	528	480*	509
1937	687	739	585	678
1940	—	751	583	684

* La différence entre les années 1924 et 1928 s'explique surtout du fait, que pour les chiffres jusqu'en 1924, 6 communes seulement, et en partie les plus endettées, ont servi de base à notre calcul, tandis que depuis 1928 les chiffres se rapportent à l'ensemble des communes.

énorme de 88,5 % dans l'endettement de ces deux catégories de communes. La petite augmentation de 3,9 % seulement pour les communes purement rurales prouve davantage encore l'exactitude de notre thèse; elle prouve aussi que l'élément paysan est la meilleure base, ainsi que le grand facteur stabilisateur de la cité.

La situation ne paraît plus aussi favorable pour les communes franc-montagnardes dès que l'on considère, non plus seulement les mouvements de l'endettement de ces dernières années, mais l'endettement effectif.

En nous indiquant le degré d'endettement par rapport au nombre des habitants, ce tableau nous fait voir clairement la situation très menaçante des communes franc-montagnardes et particulièrement des communes industrialisées qui, partant d'une dette de 128 fr. par tête en 1900, sont arrivées aujourd'hui à l'importante moyenne de 751 fr., tandis que les communes rurales, bien qu'elles soient un peu mieux placées aujourd'hui que les communes industrialisées de nos vallons, supportaient déjà le poids de leurs dettes énormes bien avant celles-ci. Enfin il convient encore d'ajouter que le mouvement des dettes mesuré par tête de population paraît beaucoup plus accentué dans les Franches-Montagnes, cela à la suite d'une diminution tout à fait inquiétante de la population, si bien que parfois des montants de dettes absolus moins élevés donnent tout à coup des moyennes par tête encore accrues. Je note ici les exemples des années 1928 et 1931. En 1928 une dette globale de 5,060,750 fr. donnait une moyenne par tête de 509 fr. tandis qu'en 1931 la somme de 4,764,880 fr. en produit une de 544 fr. !

Jetons encore pour terminer un coup d'œil sur les communes les plus endettées:

Communes	1924	1928	1937	1940
	en francs par habitant			
Jura Sud :				
Tramelan-dessous	—	464	1024	—
Renan	—	285	801	—
Courtelary	—	393	792	—
Tramelan-dessus	—	373	783	—
Villeret	—	104	725	—
St-Imier	—	438	715	—

Communes	1924	1928	1937	1940
	en francs par habitant			
Franches-Montagnes :				
Communes industrielles				
Les Pommerats (générale et Ière section)	993	1020	1124	1134
Saignelégier	708	739	885	851
Le Noirmont	352	499	718	789
La Chaux s/B.	—	256	807	624
Communes rurales				
Epiquerez (générale et Ière section)	—	980	1932	1753
Muriaux	840	1266	1158	1092
Epauvillers	264	225	962	983
Le Bémont	1029	875	983	947
Goumois (générale et Sct. Goumois et Sct. Vautenaivre)	—	147	364	972
Le Peuchapatte	—	1774	750	773

Sur les 12 communes ayant servi de base pour mes calculs dans le Jura Sud, 6 communes ont des dettes dépassant la moyenne de l'endettement, soit exactement le 50 %. Dans les Franches-Montagnes, la situation n'est guère meilleure. Sur les 17 communes de cette région, 10 se rangent bien au-dessus de la moyenne, soit le 58,8 %.

Par contre, c'est justement parmi les communes industrielles du Jura-Sud que nous rencontrons la plus petite différence entre la commune la plus endettée et la moyenne. Si nous admettons la moyenne de 100 %, la commune de Tramelan-dessous prend alors la cote de 149,0 %. En faisant la même opération pour les communes industrielles des Franches-Montagnes, nous obtenons la cote de 151,0 % pour la commune des Pommerats, tandis que pour les communes agraires la cote maximale s'élève au chiffre assez remarquable de 300,7 % pour la commune d'Epiquerez.

Ces chiffres confirment l'impression qu'en général les dettes sont réparties d'une façon plus égale parmi les communes industrialisées, tandis que parmi les communes rurales il existe des différences extraordinaires allant de zéro environ à des montants dépassant trois fois la moyenne. Ce

phénomène s'explique d'ailleurs facilement. Alors que les communes industrielles se sont toutes endettées principalement à la suite de la crise, les raisons de l'endettement des communes rurales sont des plus variées.

En considérant ces chiffres nous n'osons toutefois pas perdre de vue qu'ils n'indiquent rien d'autre que le montant exact des dettes absolues et que par conséquent ils ne peuvent pas sans autre servir à déterminer la situation financière réelle des communes. Pour arriver à ceci, il faut tout d'abord tenir compte de leurs biens et surtout des ressources dont elles disposent encore. Cependant que la situation de certaines communes très lourdement chargées ne peut pas sans autre être qualifiée de désespérée, celle d'autres communes ne paraissant pas souffrir d'une dette exagérée, dépasse de loin tout ce dont cette communauté est encore capable d'accomplir financièrement.

e. — Vue d'ensemble sur la fortune des communes traitées

Si, comme nous venons de le voir, les dettes communales ont augmenté au cours des années, leurs fortunes ont également participé à ce mouvement ascendant, quoique dans des proportions moindres. Nous aurons encore l'occasion de constater au 3me chapitre de ce travail que ces augmentations ne signifient pas toujours des gains réels et des améliorations de la position financière des communes, mais que bien souvent elles sont tout à fait fictives.

Passons pour débuter à l'analyse de la fortune des communes industrielles du Jura-Sud. (Voir tab. No 1).

Nous constatons une augmentation totale de la fortune de 1.734.010 fr. par rapport à une augmentation totale des dettes de 8.670.608 fr. pour la période allant de 1928 à 1938. Les différentes catégories de biens ont participé à cette augmentation dans les proportions suivantes: Immeubles: 1.436.008 fr., extances, reliquats: 254.784 fr., services communaux 64.861 fr. et capitaux 35.210 fr. Il est donc évident que les immeubles à eux seuls ont supporté la plus grande part sinon la part décisive de tout le mouvement ascendant par 82,8 % de son montant global. Viennent ensuite les extances et les reliquats, puis les services communaux, tandis que les capitaux se rangent à la dernière place des facteurs qui ont fait sentir leur influence.

Tab. No 1.

Biens des communes industrielles du Jura Sud*

Année	Total	Diff.	Immeubl.	Diff.	Capitaux	Diff.	Extances Reliquats	Diff.	Services comm.	Diff.
1928	8,021,516		4,833,154		479,043		954,073		1,598,636	
1931	8,292,517	+ 271,001	4,832,363	— 791	502,806	+ 23,763	1,166.525	+ 212,452	1,653,738	+ 55,102
1934	9,021,123	+ 728,606	5,391,455	+ 559,092	445,571	— 57,235	1,273,959	+ 107,434	1,802,184	+ 148,446
1938	9,755,526	+ 734,403	6,269,162	+ 877,707	514,253	+ 68,682	1,208,857	— 65,102	1,663,497	— 138,687

* Sans les fonds spéciaux tels que fonds d'école, fonds d'assistance, etc.

Tab. No 2

Biens des communes franc-montagnardes**

Année	Total	Diff.	Immeubles	Diff.	Capitaux	Diff.	Extances*	Diff.
1900	4,188,139		3,139,647		458,033		32,322	
1913	6,010,232	+ 1,822,093	4,616,182	+ 831,145	1,090,169	+ 632,136	76,989	+ 44,667
1919	7,040,214	+ 1,029,982	5,074,888	+ 458,706	1,248,987	+ 158,818	107,168	+ 30,179
1920	7,295,170	+ 254,956	5,312,758	+ 237,870	1,233,627	— 15,360	207,861	+ 100,693
1921	8,677.449	+ 1,382,279	6,749,242	+ 1,436,484	1,229,832	— 3,795	167,192	— 40,669
1922	9,255,300	+ 577,851	7,212,371	+ 463,129	1,220,834	— 8,998	144,502	— 22,690
1923	9,424,782	+ 169,482	7,315,539	+ 103,168	1,224,247	+ 3,413	175,476	+ 30,974
1924	9,383,578	— 41,204	7,227,619	— 8,920	1,233,614	+ 9,367	222,726	+ 47,250
1928	11,325,266		9,210,785		1,252,079		207,021	
1931	10.845,164	— 480,102	9,001,474	— 209,311	1,067,680	— 184,399	234,194	+ 27,173
1934	10,798,739	— 46,425	8,921,575	— 79,899	1,086,786	+ 19.106	314,855	+ 80,661
1937	11,324.918	+ 526,179	9,615,322	+ 693,747	929,706	— 157,080	207,453	— 107,402
1940	11,099,527	— 225,391	9,820,228	+ 204,906	474,399	— 455,307	245,412	+ 37,959

* Y compris les extances des ventes de bois.

** Sans les fonds spéciaux tels que fonds d'école, fonds d'assistance, etc.

Le solde des différences se compose des changements intervenus sur les comptes „services communaux, reliquats actifs et mobilier".

Si nous divisons notre période d'enquête, nous pouvons alors constater des divergences assez considérables. Aussi, pour les années de 1928 à 1931, l'augmentation des biens est surtout influencée par un accroissement des extances et des reliquats, qui atteint le 78,3 % de l'augmentation totale, tandis que les immeubles notent même une légère diminution. Pour les années 1931 à 1934, les immeubles commencent à jouer un rôle de premier plan. Leur augmentation atteint le 76,7 % de l'accroissement total. Viennent ensuite les services communaux avec le 20,3 %, tandis que les capitaux sont en diminution. Pour la dernière période de 1934 à 1938, l'augmentation des immeubles est de 119,5 % de l'augmentation totale. Des diminutions pour les services communaux et les extances compensent les oscillations extraordinaires du compte des immeubles.

Pour l'analyse de la fortune des communes franc-montagnardes (voir tab. No 2), nous devons distinguer 4 périodes nettement différenciées par les événements politiques et économiques, soit celles de l'avant-guerre allant de 1900 à 1913, la guerre elle-même, l'après-guerre de 1919 à 1924 et, enfin, la plus récente crise économique et ses répercussions allant jusqu'en 1940.

La première période, soit celle de 1900 à 1913, accuse une augmentation totale des biens de 1.833.093 fr. par rapport à une augmentation des dettes de 1.020.502 fr. seulement, donc une sensible amélioration de la situation financière de ces communes. Les facteurs décisifs de cette augmentation ont été les immeubles d'une part par 831.145 fr., soit 45,6 % et les capitaux d'autre part par 632.136 fr., soit 34,7 %,

Puis viennent les bonnes années de la guerre de 1914 qui produisent une augmentation de la fortune de 1.029.982 francs par rapport à une augmentation insignifiante des dettes de 99.156 fr. Cette amélioration de la situation financière ne fut malheureusement pas effective dans toute son étendue. Pour une bonne part, elle ne résulta que de la hausse des prix provoquée par la guerre. Malgré cela un bon nombre de communes, voyant la situation par trop bonne, se sont aventurées dans des projets de travaux publics, dans des achats et des constructions d'immeubles qui, par la suite, ont sensiblement accentué l'endettement dans les mauvaises années qui suivirent. Les immeubles ont contribué à l'augmentation des biens pendant cette période par 458.706 fr., soit le 44,5 % du montant total, tandis que les capitaux notent en-

core un accroissement de 158.818 fr. ce qui représente le 15,4 % de l'augmentation totale. Il convient déjà d'ajouter à cette place que l'augmentation des capitaux est due presque uniquement à l'investissement d'une partie de ceux-ci dans les chemins de fer franc-montagnards, qui ont été construits avec un fort appui financier des communes intéressées.

Du point de vue comptable, les années d'après-guerre n'ont pas semblé apporter de grands changements et, malgré cela, c'est justement pendant cette période que les communes franc-montagnardes ont vu leur situation financière s'aggraver d'une façon alarmante.

L'augmentation nominale de la fortune, telle qu'elle ressort des comptabilités communales se chiffre par 2.343.346 francs, tandis que l'augmentation de la dette pour la période correspondante ne donne qu'un total de 2.328.789 fr.

Les immeubles ont participé à cette augmentation de biens par 2.152.731 fr., soit le 91,8 %. Il est donc incontestable qu'ils ont joué le rôle principal. Si nous cherchons à quoi tient cette augmentation du compte immeubles, nous trouvons en premier lieu, qu'elle résulte de l'augmentation des estimations cadastrales en 1920, ensuite de la mise en compte de fermes et de bâtiments acquis, ainsi que de travaux publics, tout ceci dans bien des cas pour une estimation qui ne correspondait nullement à la valeur réelle de ces biens.

L'année 1921 principalement, avec son augmentation de 1.436.484 fr., correspondant au 103,8 % de l'accroissement du compte immeubles, marque cette tendance d'une façon typique. Dans la même année toutes les autres rubriques, soit capitaux, extances, reliquats, etc. marquent des diminutions.

Les deux années suivantes, qui doivent le 80,1 % et le 60,9 % respectivement de l'augmentation totale à l'augmentation du compte immeubles, se tiennent tout à fait sur la même ligne, quoiqu'en 1923 nous puissions constater que le compte extances y est pour 18,2 % de l'augmentation totale.

Pour les années d'après-guerre nous pouvons donc retenir les caractéristiques suivantes: augmentation très massive et effective des dettes, augmentation pour une bonne partie fictive de la fortune qui semble au premier abord compenser l'augmentation des dettes.

Durant la période de 1928 à 1940 englobant la dernière crise économique, le total des fortunes communales a diminué

de 225.739 fr. pour toutes les communes des Franches-Montagnes, tandis que les dettes ont augmenté de 777.167 fr.

Les années 1928 à 1931 apportent aux fortunes communales une diminution de 209.311 fr. sur le compte immeubles, à laquelle s'ajoutent 184.399 fr. du compte capital, soit sur l'ensemble des réductions des fortunes le 43,5 % et le 38,4 %. Ce sont là les facteurs décisifs pour cette période. De 1931 à 1934 la revente de quelques immeubles pris à charge par les communes influence le mouvement de la fortune. Le compte immeubles accuse une réduction de 172,1 % par rapport à la moins-value totale. Ce mouvement est fortement compensé par une importante augmentation des extances, première répercussion de la crise sur les finances publiques.

La période suivante, de 1934 à 1937, voit les répercussions s'étendre au compte immeubles, car de nouveau les communes doivent reprendre un grand nombre de bâtiments, fermes, etc. de sorte que le mouvement du compte immeubles atteint le 131,8 % du mouvement global. Il est toutefois un peu compensé par les réactions des comptes capitaux et extances, mais il en résulte néanmoins une augmentation des fortunes communales.

Les plus récentes années depuis 1938 à 1940 accusent de nouveau un mouvement contraire, dicté cette fois par le compte capitaux dont le mouvement atteint le 220,0 % du mouvement total. Il trouve une sérieuse compensation dans l'augmentation du total des immeubles possédés par les communes qui ont sans cesse été obligées d'en reprendre sans trouver des possibilités de revente.

Nous voyons donc, que le mouvement négatif des années 1928 à 1940 n'a pas été continu. Il a non seulement subi une interruption, mais encore la raison de la diminution a changé entre-temps. Au début, celle-ci était imputable à la revente d'immeubles, tandis que par la suite c'est dans la perte massive de capitaux qu'il faut rechercher la raison du changement. Ajoutons que pour ces pertes il s'agit surtout des capitaux investis dans les chemins de fer franc-montagnards.

Après cette énumération des principales causes qui ont contribué aux changements des fortunes communales, voyons encore quelle est en somme leur composition.

La composition des biens des communes industrielles du Jura Sud

Année	Immeubles	Services communaux	Extances Reliquats	Capitaux
1928	60,2 %	19,9 %	11,8 %	5,9 %
1934	59,7 %	19,9 %	14.1 %	4,9 %
1937	64,3 %	17.0 %	12,3 %	5,2 %

Pour les communes industrielles du Jura Sud, nous constatons d'emblée que les immeubles constituent la plus grande partie des biens communaux. Nous voyons même que durant les 10 années de 1928 à 1938 leur importance s'est encore accrue par suite de la reprise d'immeubles en vertu de la garantie communale envers la Caisse hypothécaire du canton de Berne. Les services communaux, d'autre part, notent une légère diminution. Les extances et les reliquats sont le poste le moins stable parce que c'est là que les crises économiques exercent leurs premières et leurs plus vives réactions sur les finances publiques. Quant aux capitaux, qui d'ailleurs ne revêtent qu'une importance secondaire, leur diminution par rapport au total des biens est tout à fait insignifiante.

Passons maintenant aux communes franc-montagnardes. Ici de nouveau les immeubles représentent la majeure partie des biens communaux. En outre, nous pouvons constater exactement les mêmes mouvements déjà observés dans les communes du Jura Sud: les immeubles augmentent sans cesse d'importance et de plus en plus les fortunes communales se composent presque uniquement de ce facteur.

Pour les capitaux nous constatons justement un mouvement inverse. Alors qu'ils représentaient encore le 18,1 % des fortunes en 1913, ils sont tombés au rang d'un facteur tout à fait négligeable en 1940 et ceci à la suite d'énormes pertes que les communes franc-montagnardes ont subies dans les entreprises de chemin de fer de la région.

La composition des biens des communes franc-montagnardes

Année	Immeubles	Capitaux	Extances
1900	74 9 %	10.9 %	0,7 %
1913	76,8 %	18.1 %	1,2 %
1919	72.0 %	17,7 %	1,5 %
1924	77,0 %	13,1 %	2,3 %
1928	81.3 %	11,0 %	1,8 %
1934	82 6 %	10,0 %	2,9 %
1940	88,4 %	4,2 %	2,2 %

Les extances accusent des changements assez marqués durant ces années et ceci pour les mêmes raisons que dans le sud. Malheureusement elles ne se sont pas seulement accrues, mais encore elles sont restées à un niveau trop élevé.

Chapitre 2me

Les raisons de l'endettement actuel

Un rapport de la direction des Affaires communales du canton de Berne du mois de janvier 1940, destiné au Conseil exécutif et au Grand Conseil, rapport traitant de la situation des communes surendettées et des mesures propres à les dégrever, donne de cet endettement les causes suivantes:

1. Amortissements insuffisants de la dette-emprunt pendant les bonnes années.
2. Paiement de dépenses ordinaires et périodiques au moyen de fonds empruntés au lieu d'une imputation sur les recettes courantes.
3. Consommation des réserves.
4. Exécution d'entreprises importantes et conclusion d'emprunts y relatifs, sans s'assurer en même temps du service d'amortissement et d'intérêt de ces nouvelles dettes.
5. Risques industriels très importants que certaines communes ont assumés.
6. Absence d'esprit d'économie dans les petites choses comme dans les grandes.
7. Négligence dans le recouvrement de créances publiques.
8. Renonciation générale aux intérêts moratoires légaux pour impôts arriérés.
9. Moins-value du rendement forestier.
10. Pertes résultant de la garantie des communes pour les prêts de la Caisse hypothécaire.
11. Charges causées aux communes par le chômage déterminé par la crise économique.

Le rapport qualifie d'administratives les causes énumérées sous chiffres 1 à 8, tandis qu'il désigne comme fatales et inévitables celles énumérées sous chiffres 9 à 11.

Cette longue énumération nous prouve combien le problème tout entier est complexe, combien les raisons et les circonstances qui ont contribué à créer la situation intenable de certaines communes, voire même de régions entières, sont différentes. Elle nous fait aussi comprendre qu'il n'est pas facile de trouver des mesures propres à améliorer la situation qui soient non seulement valables pour une seule commune ou pour une petite région, mais qui possèdent un effet curatif absolu.

Pour arriver à un résultat, nous devrons classer les différentes raisons que nous venons d'énumérer dans un ordre tout à fait arbitraire, dans l'ordre de leur importance. Nous devrons ensuite nous persuader du fait que toutes les raisons indiquées comme causes d'endettement sont justifiées comme telles et voir si, par ci, par là, il n'existe pas une inter-dépendance. En outre, nous devrons examiner si certaines raisons ne revêtent pas une importance telle que les autres deviennent tout à fait secondaires, voire même négligeables à côté de celles-ci. Toutes ces opérations seront nécessaires afin de raccourcir autant que possible l'énumération longue et compliquée que nous avons donnée; elles seront nécessaires aussi pour découvrir certaines lois, certaines grandes lignes qui pourraient seules nous fournir les bases dont nous avons besoin pour trouver des mesures d'utilité commune.

Il s'agit donc en premier lieu d'examiner les dépenses extraordinaires que les communes ont faites durant les années qui nous occupent, de voir à quelles fins elles ont été employées, de voir aussi dans quelle mesure elles ont chargé les finances publiques.

D'autre part, il importe de suivre les mouvements du compte «capitaux dus», afin d'enregistrer tous les cas où les augmentations ne résultent point des dépenses extraordinaires, comme c'est toujours le cas lors de la reprise obligée d'immeubles, à la suite de la garantie communale envers la Caisse hypothécaire du canton de Berne. A teneur de l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1875 régissant cette caisse, les communes municipales sont responsables envers le dit établissement des prêts consentis par lui, jusqu'à concurrence de l'estimation cadastrale de tous les immeubles hypothéqués sis sur le territoire communal, à moins que le conseil municipal n'ait attribué une valeur inférieure aux objets en cause — chose qu'il ne peut faire que très rarement et dans des

conditions légalement déterminées qui n'offrent que peu d'intérêt pour notre objet.

Ces reprises d'immeubles qui entraînent régulièrement des transferts souvent très importants de dettes revêtent néanmoins un caractère exceptionnel. Nous ne pouvons classer ces charges parmi les dépenses normales et périodiques d'une communauté. C'est pour cette raison que nous les traiterons dans le cadre des dépenses extraordinaires.

De plus il conviendra encore de jeter un coup d'œil sur l'ensemble des dépenses ordinaires, c'est-à-dire sur les dépenses normales, courantes et périodiques, afin de déterminer, si certaines d'entre elles n'ont pas subi des changements pouvant créer un alourdissement des charges publiques.

a. — Ce que furent les dépenses extraordinaires

Pour débuter nous allons jeter un coup d'œil sur les montants totaux de ces dépenses; mais, avant de nous y attaquer, classons-les sous certaines rubriques.

Nous commencerons par les partager en deux catégories principales, soit:

aa. Dépenses extraordinaires inévitables,

bb. Dépenses extraordinaires volontairement consenties.

aa. — Les dépenses extraordinaires inévitables

Dans cette rubrique nous inscrirons toutes les dépenses extraordinaires qui ont un caractère obligatoire, les dépenses auxquelles les communes ne pouvaient en aucun cas se soustraire, soit pour des causes législatives actuelles, soit encore pour leur rôle pratique et humanitaire.

Il est évident que toutes les dépenses résultant de la crise économique se rangent dans cette catégorie, soit:

1. Le chômage.
2. Les allocations de crise, les subsides extraordinaires accordés à des orphelinats et à d'autres institutions charitables, les distributions de vivres et d'autres marchandises gratuites ou à prix réduits pour les chômeurs, etc.
3. Les travaux de chômage.

Il ne peut s'agir ici que des travaux entrepris dans l'intention principale d'occuper les chômeurs. Nous pouvons admettre que la grande majorité des travaux publics entrepris

durant les dernières années de la crise se rangent dans cette catégorie. Ils devaient créer du travail; c'était là leur but; le genre, l'utilité, le degré d'urgence de ces travaux volontairement exécutés avec le concours des machines strictement nécessaires seulement, voire même sans machines, pour donner un maximum de place à la main-d'œuvre, ne jouaient qu'un rôle tout à fait secondaire.

Parmi ces travaux figurent des constructions de charrières, des corrections de routes, de cours d'eau, etc.

Le dernier point à classer parmi les charges extraordinaires fatales est le point

4. reprises d'immeubles en vertu de l'art. 19 de la loi sur la Caisse hypothécaire du canton de Berne concernant la garantie communale envers cet établissement.

Il est d'une grande importance d'établir combien les communes ont souffert de ce genre de dépenses extraordinaires et dans quelle mesure il a contribué à l'endettement actuel, car il faut bien se rendre compte que les communes ne sont aucunement responsables des dettes qui en résultent.

bb. — Les dépenses extraordinaires volontairement consenties

Cette catégorie de dépenses est beaucoup plus complexe que la précédente. Bien souvent, il est très difficile de discerner le caractère exact de certaines d'entre elles, surtout si ces dépenses concernent des travaux publics. Lorsqu'il s'agit d'une extension du réseau des eaux, d'une installation de chauffage central dans un collège, de la construction d'une halle de gymnastique, nous estimons que ces travaux n'ont pas réellement le caractère de travaux de chômage, parce que, d'une part, ils n'ont pas été entrepris principalement pour créer du travail et parce que, d'autre part, ils auraient également été exécutés en des temps normaux.

Par contre il ne s'agit certainement pas de travaux de chômage lorsqu'une commune entreprend la construction de maisons locatives ou d'un vaste réseau d'eau avec des stations de pompage, lorsqu'elle se hasarde à construire des fabriques d'horlogerie, donc lorsqu'elle assume des risques industriels ou encore lorsqu'elle acquiert des fermes, des terrains ou des immeubles.

L'étroite corrélation que l'on peut encore discerner entre les dépenses mentionnées en premier lieu et les tâches à

remplir par une commune, on ne la voit plus quand il s'agit des dépenses énumérées en second lieu. Au contraire celles-ci, résultant d'énormes entreprises de constructions, ne peuvent être qualifiées que d'imprudences, tandis que celles faites pour les constructions de fabriques et pour des achats d'immeubles se rangent déjà bien en dehors des tâches générales qui incombent à une communauté. Elles constituent des imprudences d'autant plus grandes qu'elles comportent très souvent, sinon toujours, d'énormes risques.

Il importe encore de mentionner que tous les chiffres concernant les dépenses extraordinaires qui seront indiqués dans les pages suivantes se rapportent aux dépenses des communes seulement, les subventions obtenues de la part de la Confédération et du canton ayant partout été éliminées.

b. — Les dépenses extraordinaires des communes industrielles du Jura Sud

Commençons par jeter un regard sur les dépenses extraordinaires inévitables et voyons d'abord de quel ordre ont été les dépenses occasionnées par la crise économique.

Dépenses extraordinaires occasionnées par la crise économique pour 12 communes industrielles du Jura Sud

Année	Chômage	Allocations de crise	Travaux de chômage	Total
1928	13,817	—	—	13,817
1929	8,189		20,600	28,789
1930	56,496		97,013	153,509
1931	741,320		506.825	1,248,145
1932	1,107,320	389,990	538.749	2,036,059
1933	747,193	253.744	146,351	1,147,288
1934	432,839	310,780	191,676	935,295
1935	412,518	210,278	181,051	803,847
1936	317,421	157,157	124,440	599,018
1937	215,538	15,639	145,766	376,943
1938	210,784	98,439	40,371	349,594
Total	4.263,435	1,436,027	1,992,842	7.692,304
Frais etc.				257,166
Total général				7.949.470

Le montant de 7.949.470 fr., soit 305,6 fr. par tête de population que nous y trouvons pour 12 communes totalisant à peine 25.000 habitants a quelque chose d'effrayant. Nous pouvons observer que le chômage à lui seul y figure pour une somme de 4.263.435 fr., soit le 55,4 % du total. Viennent ensuite les travaux de chômage qui se chiffrent par 1.992.842 francs, soit le 25,9 % du total, tandis que la part des allocations de crise ne vient qu'en troisième lieu avec la somme de 1,436,027 fr., soit le 18,6 % «seulement» du montant global.

Ce qui dans cette crise fut particulièrement néfaste, ce fut sa durée extraordinaire de 9 ans; en effet elle ne cessa qu'au début de la présente guerre. Après avoir atteint assez rapidement son point culminant en 1932 par des charges se montant à 2,036,059 fr., soit 147,3 fois plus fortes qu'en 1928, dernière année normale avant la crise, la décroissance s'avère excessivement lente. En 1937, enfin, elle semble vouloir se transformer en crise de durée et les charges qui en résultent représentent encore 27,3 fois celles de 1928, tandis qu'en 1938 elles se chiffrent encore par un montant qui était de 25,3 fois supérieur à celui de l'année 1928.

Pour terminer la revue des dépenses extraordinaires inévitables, voyons encore quelles furent les charges que les communes en question ont été obligées d'endosser par la reprise d'immeubles en vertu de leur garantie légale envers la Caisse hypothécaire du canton de Berne.

La quote-part de l'endettement général qui relève de ces reprises d'immeubles ne peut être aussi facilement déterminée que celles dues aux facteurs dont nous venons de nous entretenir. D'une part, les communes ont été obligées d'endosser des charges considérables, mais, d'autre part, elles ont obtenu une contre-valeur sous forme de l'immeuble repris et comptabilisé pour sa valeur d'estimation cadastrale. Une perte nette ne put être enregistrée que lorsque l'immeuble fut effectivement revendu à un montant inférieur au prix d'acquisition, lorsque le rendement de l'immeuble détenu par la commune ne couvrait pas les charges qui le grevaient ou encore, lorsque la commune fut obligée de procéder à des réparations.

Au sujet des pertes ainsi subies par les communes, la Caisse hypothécaire donne les chiffres suivants que nous reproduisons pour les districts jurassiens qui nous intéressent particulièrement.

Charges résultant pour les communes des reprises d'immeubles en vertu de la garantie communale envers la Caisse hypothécaire, de 1929 à 1939

	Courtelary	Franches-Montagnes	Delémont	Moutier
Reprise:				
1. Nombre de communes touchées	15	11	16	24
2. Nombre des objets repris	55	28	40	49
3. Estimation cadastrale	2,455,970	949,270	1,109,630	1,614 020
4. Estimation officielle	1,530,150	570,920	785,580	1,106,945
5. Découvert de la Caisse hyp. repris par les communes	1,512,801	611,245	732,313	969.569
Revente:				
1. Nombre d'objets	12	11	17	14
2. Estimation cadastrale	463,880	432,190	394,150	437,020
3. Frais de reprise	336,604	298,940	263,806	304,214
4. Prix de vente	327,404	266.361	225,810	291,116
5. Pertes	9,200	32,579	38,050	13,098
6. Pertes subies par la réalisation de gages par suite d'acquisition par un tiers	239	9,448	29,767	2,497
7. Perte nette	9,439	42,027	67,817	15,595
Immeubles restés dans la propriété des communes:				
1. Nombre de communes possédant encore des immeubles	10	8	11	19
2. Nombre des objets	43	17	23	35
3. Estimation cadastrale	1,992,090	517,080	715,480	1,177,000
4. Prix de revient pour les communes	1,251,836	342,867	505,067	713,833

Ce tableau nous montre que malgré les dettes souvent très élevées que les communes ont dû endosser au moment de la reprise obligée d'immeubles, les pertes effectives ne sont pas énormes. Cependant la liquidation totale de ces immeubles n'étant pas encore réalisée, nos chiffres de pertes sont à considérer avec certaines réserves, car ils pourraient encore augmenter, voire même diminuer par la suite, suivant les conditions économiques dans lesquelles les ventes seront effectuées.

Comme nous pouvons le constater d'après les chiffres sus-indiqués, les communes du district de Courtelary possèdent actuellement encore 43 de ces immeubles qui leur ont coûté la jolie somme de 1,251,836 fr. alors que les pertes subies soit par le remboursement de découverts lors de la reprise, soit lors de la revente ou encore lors de la réalisation de gages par suite d'acquisition par un tiers ne s'élèvent qu'à 9,439 fr. Pour déterminer les pertes exactes, ceci ne suffit toutefois pas, car il faudrait encore arriver à indiquer combien il y a de non-valeurs dans les 43 immeubles qu'elles possèdent encore. Or, comme il est presque impossible de donner un chiffre à peu près exact à ce sujet, mieux vaut y renoncer que faire des calculs plus qu'hypothétiques.

Pour les communes franc-montagnardes la situation se présente un peu moins favorablement. Sur 28 immeubles repris, elles en possèdent encore 17 qui leur ont coûté 342,867 fr. et les pertes subies se chiffrent déjà par 42,027 fr. Notons cependant que le district des Franches-Montagnes est la région qui a le plus souffert jusqu'à présent par la reprise obligée d'immeubles pour l'ensemble du canton.

Après cette vue d'ensemble passons à l'analyse de la situation telle qu'elle se présente dans les différentes communes industrielles du Jura Sud. Ajoutons que pour calculer ces moyennes, nous avons éliminé les dettes communales relevant de la reprise d'immeubles, mais seulement pour autant que nous pouvions admettre qu'elles sont effectivement contre-balancées par la valeur des immeubles repris.

Le tableau suivant nous prouve nettement que les dépenses et les charges extraordinaires causées par la crise économique sont la raison principale de la situation précaire dont souffrent les communes industrielles. Cette règle est valable sans exceptions comme nous le voyons, puisque la quote-part du facteur sus-indiqué varie entre le 57 % et le 100 %, tandis

que pour la plus grande partie des communes il représente une somme qui se range entre les deux tiers et les trois quarts du total.

Les dépenses extraordinaires inévitables par rapport à l'accroissement de la dette pour les années 1928—1938

Communes	Dépenses extraordinaires en % de l'accroissement des dettes	Dépenses extraordinaires inévit. en % de l'accroissement des dettes, compte tenu des amort. effectués	Autres raisons d'endettement
Cortébert	94,3	79,4	20,6
Cormoret	110,9	77,5	22,5
Courtelary	67,3	51,1	48,9
Malleray	123,7	76,5	23,5
Renan	86,3	77,1	22,9
Sonvilier	106,6	86,3	13,7
Sonceboz-Sombeval	80,9	65,9	34,1
St-Imier	149,4	94,7	5,3
Tavannes	66,4	59,8	40,2
Tramelan-dessous	68,4	57,0	43,0
Tramelan-dessus	122,1	100,0	—
Villeret	85,7	70,6	29,4

Quoiqu'il soit très éloquent, notre tableau ne nous fait pas comprendre l'ensemble du problème. Au contraire, il ne nous fait voir que les dépenses et, parmi celles-ci, les dépenses extraordinaires seulement. Or, les influences d'une crise économique sur les finances publiques sont doubles. D'une part, elles augmentent les charges, d'autre part, elles font sensiblement diminuer les recettes de toutes les caisses publiques. Davantage de charges, moins de recettes: telle est la double face du problème qui nous occupe.

Il appartiendra au chapitre III de procéder à une analyse des recettes et de leur composition, ainsi que des répercussions qu'elles ont subies à la suite de la crise. Pour le moment, nous devons simplement admettre que le solde de l'accroissement des dettes est constitué par les dépenses extraordinaires volontairement consenties et par l'accroisse-

ment des dépenses ordinaires, surtout en ce qui concerne les comptes de l'assistance publique et des intérêts pour capitaux dus.

Quant à la première catégorie, nous allons voir que, pour ce qui concerne les communes industrielles du Jura Sud, il s'agit surtout de constructions non occasionnées par la crise, mais nécessaires pour les besoins de la communauté, tandis que dans la catégorie des dépenses ordinaires nous sommes principalement en présence de dépenses, dont la crise est indirectement la cause.

c. — Les dépenses extraordinaires des communes franc-montagnardes

Pour les Franches-Montagnes, le problème est encore plus complexe que pour les régions industrielles du Jura Sud, car l'endettement actuel ne provient pas principalement de la crise économique, mais surtout d'un grand nombre d'autres facteurs. De plus, les dettes accablantes dont souffrent les communes franc-montagnardes ne datent pas, comme celles des communes industrielles du Jura Sud, de la dernière crise, mais des premières années d'après-guerre.

C'est pourquoi nous devons diviser notre enquête qui doit porter, d'une part, sur les années allant de 1919 à 1924 et, d'autre part, sur celles de la crise de 1928 à 1940.

Si nous analysons les dépenses extraordinaires des années 1919 à 1924, nous arrivons au résultat suivant pour les communes mentionnées au chapitre Ier.

I. Dépenses extraordinaires inévitables causées par la crise de 1921 :

1. Chômage	119,217 fr.	
2. Allocations pour la vie chère, subsides extraordinaires etc.	69,882 fr.	
3. Travaux de chômage	518,291 fr.	
Total		707,390 fr.

II. Dépenses extraordinaires volontairement consenties

1. Achats d'immeubles	784,466 fr.
2. Constructions, risques industriels	1,594,538 fr.
Total des dépenses extraordinaires	3,086,394 fr.

Pour faire face à ces dépenses énormes, les communes franc-montagnardes ont été dans l'obligation de se procurer les fonds nécessaires par voie d'emprunt. De cette façon les montants suivants en chiffres ronds ont été empruntés:

1. Pour le chômage, les travaux de chômage etc.	635,000 fr.
2. Pour achats d'immeubles	535,500 fr.
3. Pour les constructions et les risques industriels	1,416,000 fr.
Total	2,586,500 fr.

Il ressort de là que 499,890 fr., soit le 16,2 % seulement sur 3,086,394 fr. ont pu être couverts par des recettes courantes. Ensuite nous devons nous rendre compte que toutes ces dépenses ont été investies dans des biens improductifs ou du moins devenus improductifs, dans des installations d'eau ou autres travaux d'utilité puplique qui sont revenus à des prix exorbitants parce qu'ils furent exécutés durant les années de vie chère de l'après-guerre.

De ce fait, les valeurs créées par ces travaux ne correspondent nullement aux sommes pour lesquelles elles furent comptabilisées. De plus, les produits de l'exploitation furent nuls ou, du moins insignifiants, de sorte que les charges assumées par ces entreprises tombèrent directement sur les caisses communales sans être sensiblement atténuées.

Un juge neutre doit reconnaître que ces entreprises furent des imprudences. Les communes en question se lancèrent dans des affaires onéreuses sans craindre de se mettre à dos des charges énormes et sans surtout s'assurer qu'elles rapporteraient suffisamment pour couvrir les fais d'amortissement et les frais d'exploitation.

Le reproche qu'on est en droit de faire aux communes, on peut le faire également à ceux qui ont avancé les fonds nécessaires. Il ne faut pas oublier que les communes jouissaient un certain temps d'un crédit à peu près sans limites auprès des banques, crédit qui leur permit de trouver des capitaux pour des entreprises vouées à l'insuccès dès le début de leur existence.

Une analyse de la structure des dépenses extraordinaires nous fournit les chiffres suivants pour l'ensemble des communes.

I. Dépenses extraordinaires inévitables (crise)		22,9 %
II. Dépenses extraordinaires volontairement consenties:		
1. achats d'immeubles	25,4 %	
2. constructions, risques industriels	51,7 %	77,1 %
Total		100,0 %

La répartition sur les différentes communes est la suivante:

Dépenses extraordinaires inévitables par rapport à l'accroissement de la dette pour les années de 1919 à 1924

Communes	Dépenses extraordinaires inévitables		Autres raisons d'endettement en %
	en % de l'accroissement des dettes	en % de l'accroissement des dettes, compte tenu des amort. effectués	
Le Bémont	5,3	4,1	95,9
Les Bois (générale) . .	140,7	91,9	8,1
Les Bois (IIe section) .	augmentation insignifiante		
Les Breuleux	10,4	7,3	92,7
Montfaucon (générale) .	72.0	61,2	38,9
Montfaucon (Ire section)	diminution des dettes		
Muriaux	14,6	13,2	86,8
Le Noirmont	119,4	60,3	39,7
Saignelégier	24,8	17,6	82,4
Les Pommerats (générale)	177 5	98,2	1.8
Les Pommerats (Ire sect.)	0,3	0,3	99,7
Epauvillers	—	—	100,0

Les communes franc-montagnardes ne se sont pas endettées à la suite de la crise de 1921, mais à la suite des dépenses extraordinaires auxquelles elles ont volontairement consenti. De ce fait le facteur crise ne joue qu'un rôle insignifiant pour l'ensemble des communes. Bien qu'il ait été décisif pour certaines d'entre elles, son importance financière est tout à fait secondaire. Telle est la première conclusion que nous pouvons tirer de nos chiffres.

La seconde est que la loi de l'étroite corrélation entre les finances publiques des communes industrielles et la situation économique générale joue également pour cette période à deux exceptions près, exceptions qui s'expliquent d'ailleurs facilement. Toutes les communes industrialisées, sauf celles des Breuleux et de Saignelégier, doivent la part décisive de leur endettement à la crise économique ou à ses répercussions indirectes. Le résultat pour les deux communes sus-indiquées paraît faussé du fait qu'elles avaient entrepris en ce moment-là d'importants travaux qu'on ne peut qualifier de travaux de chômage parce qu'ils avaient été commencés avant la crise économique de 1921. Néanmoins quelques uns d'entre eux permirent par la suite d'occuper un certain nombre de chômeurs.

Les dépenses ordinaires n'ont pour ainsi dire joué aucun rôle. La capacité financière des communes franc-montagnardes était encore telle qu'elles parvinrent sans peine à couvrir les dépenses ordinaires par les recettes courantes, ce qui ne fut malheureusement plus le cas quelques années plus tard à la suite d'une diminution sensible des recettes. Celle-ci relève, comme nous allons en fournir la preuve, pour une bonne part de la destruction des bases économiques du pays.

La période de 1928 à 1940 présente une physionomie bien moins complexe que celle que nous venons de parcourir. Contrairement à la précédente, elle est complètement sous l'influence directe et indirecte de la crise économique qui entraîne, d'une part, des charges publiques accrues et, d'autre part, une diminution sensible des revenus.

Les dépenses extraordinaires inévitables, qui occupaient jusqu'à présent la troisième et dernière place, passent tout à coup au premier plan en atteignant les sommes suivantes.

Dépenses extraordinaires occasionnées par la crise économique pour les communes franc-montagnardes pour les années 1928 à 1940

Année	Chômage	Allocations de crise	Travaux de chômage	Total
1928	2,067	—	18,742	20,809
1929	555	—	29,624	30,179
1930	2,633	—	64,323	66,956
1931	24,798	—	25,511	50,309
1932	139.078	41,636	51,246	231,960

Dépenses extraordinaires occasionnées par la crise économique pour les communes franc-montagnardes pour les années 1928 à 1940

Année	Chômage	Allocations de crise	Travaux de chômage	Total
1933	75,184	18,341	4,983	98,508
1934	82,590	24,678	28,685	135,953
1935	52,082	19,385	19.723	91,190
1936	40,490	14,508	14,755	69,753
1937	32,718	4,337	49,700	86,755
1938	29,819	9.101	16.110	55,030
1939	48,366	5,379	33,542	87,287
1940*	30,449	+(1,075)	10,734	40.108
Total	560,829	136,290	367,678	1.064,797

* Incomplet.

La crise, qui se fait sentir effectivement depuis 1929 atteint son point culminant en 1932; elle occasionne alors aux communes franc-montagnardes des charges extraordinaires qui se chiffrent par 231,960 fr., soit 26 fr. par tête de population; puis elle se transforme en crise de durée après quelques fluctuations et se stabilise à une charge moyenne de 10 fr. par tête de population et par an. Ceci représente une somme à peu près 5 fois supérieure à celle de 1928, qui fut la dernière année quasi normale avant la crise.

Si nous examinons les différents facteurs de ces dépenses extraordinaires occasionnées par la crise, nous trouvons en première ligne les allocations pour le chômage se chiffrant par 560,829 fr., soit le 52,7 % du total. Viennent ensuite les parts communales pour les travaux de chômage qui sont voisines de 367,678 fr., soit le 34,5 % du total. Les parts communales pour les allocations de crise se rangent également en troisième et dernière position par 136,290 fr., soit le 12,8 % du montant global. Si nous additionnons ces chiffres, nous arrivons à un total de 1,064,797 fr. pour l'ensemble des trois facteurs mentionnés et pour toutes les communes franc-montagnardes. Un montant qui représente une charge de 115 fr. 70 par tête de population, l'année 1940 non comprise.

Passons au point 4 des dépenses extraordinaires inévitables, à la reprise obligée d'immeubles en vertu de l'art. 19 de la loi sur la Caisse hypothécaire du canton de Berne. Ici,

nous constatons que les communes franc-montagnardes ont subi des pertes qui se chiffrent par

42,027 fr.

Ce chiffre est toutefois sujet aux réserves que nous avons formulées plus haut, lorsque nous parlions de ces reprises d'une façon générale. Notons également qu'aujourd'hui les communes franc-montagnardes possèdent encore 17 immeubles repris qui représentent pour elles une charge de 342,867 fr. Or il peut y avoir là-dedans des non-valeurs comme il peut aussi y avoir des réserves cachées que nous ne pouvons pas déterminer actuellement et que l'avenir devra nous révéler.

En ce qui concerne les dépenses extraordinaires librement consenties, nous trouvons un montant de

201,950 fr.

dépensé pour des constructions de routes et de collèges.

Si nous comparons nos deux périodes d'enquête, nous constatons des différences notables. D'abord, les dépenses extraordinaires furent, pour les communes les plus importantes seulement, près de deux fois et demi plus considérables durant les années de l'après-guerre, que pour l'ensemble des communes durant les années de la dernière crise économique. De plus, leur composition fut très différente. Cependant que les dépenses ordinaires ne jouèrent aucun rôle pour l'ensemble du problème entre 1919 et 1924, elles sont devenues un facteur très important entre 1928 et 1940: cela nous le voyons dans le tableau suivant.

Composition des facteurs déterminants de l'endettement des communes franc-montagnardes

Années	Dépenses extraordinaires inévitables	Dépenses extraordinaires volontairement consenties	Dépenses ordinaires
1919—1924	22,9	71,7	—
1928—1940	44,6	10 9	44,5

Bien que ces chiffres ne soient pas calculés sur les mêmes bases et bien que, de ce fait, ils ne soient pas sans autre comparables, ils nous démontrent tout de même le changement fondamental dans la structure des raisons d'endettement pour nos deux périodes d'enquête: c'est-à-dire la très petite influence de la crise économique dans la première

période et l'influence déterminante de celle-ci dans la seconde. Ce qu'il y a d'extraordinaire pour cette seconde période d'enquête, c'est que les influences indirectes de la crise sont aussi considérables que les influences directes. La quote-part de 44,5 % pour le total de l'endettement effectif, compte tenu des amortissements, qui incombe aux dépenses ordinaires couvertes par voie d'emprunt, paraît tout à fait démesurée. Mais nous comprendrons facilement comment ce pourcentage a pu être atteint lorsque, d'une part, nous aurons vu l'augmentation des dépenses ordinaires causées par la crise économique, et, d'autre part, la diminution catastrophique des recettes communales, résultant elle aussi de la crise.

Dépenses extraordinaires inévitables par rapport à l'accroissement de la dette pour les années de 1928 à 1940

Communes	Dépenses extraordinaires inévitables		Autres raisons d'endettement
	en % de l'accroissement des dettes	en % de l'accroissement des dettes, compte tenu des amort. effectués	
Le Bémont	diminution des dettes		
Les Bois (générale)	493,3	87,6	12,4
Les Bois (IIe section)	175,9	34,0	66,0
Les Breuleux	146,4	60,9	39,1
La Chaux	151,6	71.8	28,2
Les Enfers (les deux sections)	diminution des dettes		
Epauvillers	2.2	1,9	98,1
Epiquerez (générale)	13,2	4,0	96,0
Epiquerez (Ire section)	19,1	13,3	86,7
Goumois (générale)	316,3	100,0	—
Goumois (Vautenaivre)	6,3	6,1	93,9
Montfaucon (générale)	296 1	76,5	23,5
Montfaucon (Ire section)	diminution des dettes		
Muriaux	do.		
Le Noirmont	125,8	100,0	—
Le Peuchapatte	diminution des dettes		
Les Pommerats (générale)	164,5	45,7	54 3
Les Pommerats (Ire sect.)	diminution des dettes		
Saignelégier	do.		
Soubey (générale)	61,5	12,5	87.5
Soubey (Ire section)	46,5	10,3	89,7
St-Brais (générale)	diminution des dettes		
St-Brais (Ire et IIe sect.)	do.		

Ce qui nous surprend d'abord, c'est de voir qu'un certain nombre de communes sont parvenues à réduire leurs dettes malgré la crise et la diminution des revenus. Il convient toutefois de ne pas attacher une trop grande importance à cette constatation, car, premièrement, ces diminutions ne sont pas bien grandes et, secondement, il s'agit là surtout de communes chargées de très grandes dettes qui sont arrivées à un petit redressement de la situation par des mesures exceptionnelles, sans que pour autant on puisse aujourd'hui admettre qu'elles soient hors de leur embarras financier.

Quant à la loi de l'étroite corrélation qui existe entre les finances des communes industrialisées et la situation économique, elle s'applique très bien au présent tableau. Si nous parcourons la colonne 2, nous remarquons que toutes les communes industrialisées doivent une quote-part variant entre le 45,7 % et le 100 % de leur endettement nouveau aux dépenses extraordinaires inévitables. Le reste se compose principalement, comme nous allons nous en persuader, de dépenses ordinaires accrues à la suite des influences indirectes de la crise économique.

Si, d'autre part, nous faisons l'examen des communes rurales, nous pouvons constater exactement le contraire. Sauf pour Saignelégier, les communes qui voient leurs dettes diminuer, sont des communes rurales. En ce qui concerne la commune des Pommerats, notons que la caisse générale a dû reprendre les charges courantes résultant de la crise. Pour la commune industrialisée de Saignelégier le phénomène s'explique aussi sans difficultés. Cette commune est parvenue à maintenir ses recettes à un niveau très élevé grâce à la très bonne revente de quelques immeubles achetés ou repris à la suite de la garantie communale envers la Caisse hypothécaire.

Pour les autres communes rurales, la quote-part des dépenses extraordinaires inévitables varie du 0 % au 34,0 %. Une seule exception est valable pour la commune générale de Goumois, qui doit au 100 % son endettement des années 1928 à 1940 aux dépenses extraordinaires inévitables.

Nous allons voir sous peu que les raisons d'endettement des différentes communes rurales sont des plus variées. Cependant, toutes ont souffert de la moins-value du bois qui se fit remarquer pendant des années et les obligea par conséquent à contracter des emprunts pour couvrir les dépenses ordinaires et courantes.

d — Comparaison

Débutons par un coup d'œil sur les répercussions de la crise économique sur les finances publiques des deux régions qui font l'objet de notre enquête.

Charges occasionnées par la crise économique calculées par tête de population

Année	Chômage		Allocations de crise		Travaux de chômage		Total	
	J. .S	F. M.	J. S.	F. M.	J. S.	F. M.	J. S.	F. M.
1928	0,6	0,2	—	—	—	1,9	0,6	2,1
1929	0,3	—	—	—	0,7	3,0	1,0	3,0
1930	2.0	0,3	—	—	3,0	7,3	5,0	7,6
1931	29.0	3,0	—	—	19,0	3,0	48,0	6,0
1932	46,0	16,0	13,0	4.0	23,0	6 0	82,0	26,0
1933	30 0	8.0	10.0	2.0	6,0	1,0	46,0	11,0
1934	17,0	9,0	13.0	3,0	8,0	3,0	38.0	15,0
1935	16,0	6,0	9,0	2,5	7,0	2,5	32.0	11,0
1936	13,0	5.0	6,0	1,5	5.0	1,5	24,0	7,0
1937	8,0	3.0	1.0	1,0	6,0	6,0	15.0	10.0
1938	8,0	3,0	4.0	1.0	2,0	2,0	14,0	6,0
1939		6,0		1,0		4,0		11,0

J. S. = Jura Sud ; F. M. = Franches-Montagnes.

Ici nous pouvons d'abord constater que les effets de la crise calculés par tête de population furent bien plus marqués dans les régions industrielles du Jura Sud que dans les Franches-Montagnes. Ceci s'explique une fois par la loi de l'étroite corrélation entre les finances publiques des communes et des régions industrialisées et les fluctuations de la situation économique. Ceci s'explique aussi par la faible représentation de l'élement paysan dans le Jura Sud, de ce puissant facteur de stabilisation durant les périodes de dépression économique, ainsi que par le rôle important qu'il joue encore aujourd'hui dans la région plutôt rurale des Franches-Montagnes.

A commencer par les totaux, nous pouvons remarquer que les communes de la région industrialisée du Jura Sud

ont versé 2,63 fois autant par tête de population que celles des Franches-Montagnes. Le point culminant de la crise occasionne une charge annuelle de 82 fr. par tête dans le Jura Sud, tandis qu'aux Franches-Montagnes celles-ci ne dépassent jamais les 26 fr.

Malgré cela la crise présente la même physionomie dans les deux régions. Elle se fait sentir en 1929, atteint son point culminant en 1932 pour ensuite se transformer peu à peu en crise de durée. Aussi la structure des dépenses extraordinaires qu'elle a causées ne diffère guère d'une région à l'autre. Partout nous trouvons la quote-part des allocations de chômage en première position, soit par 55,4 % du total dans le Jura Sud et par 52,7 % dans les Franches-Montagnes. Viennent ensuite les parts communales pour les travaux de chômage qui atteignent le 25,9 % dans le Jura Sud et le 34,5 % dans les Franches-Montagnes. Ceci confirme le fait que dans les régions rurales on a souvent moins de peine à trouver un autre emploi pour les chômeurs. Ceux-ci sont moins nombreux et ils s'adaptent avec moins de peine aux travaux lourds que les chômeurs qui vivent essentiellement d'industries très fines telles que l'horlogerie et la petite mécanique de précision. Les parts communales pour les allocations de crise se rangent en troisième et dernière position aussi bien dans le Jura Sud, par 18,6 %, que dans les Franches-Montagnes, par 12,8 % du total.

Une seule différence vaut encore la peine d'être relevée en ce qui concerne les effets directs de la crise. Alors que dans le Jura Sud la crise diminue lentement mais régulièrement pour aboutir finalement, en 1938, à une charge de 14 fr. par tête, l'évolution dans les Franches-Montagnes est beaucoup moins régulière et la réduction des charges par tête de population y est bien moins marquée. Comme toutes ces moyennes sont calculées sur la base des recensements de 1930 et 1933 (inofficiel), la diminution de la population n'y joue aucun rôle. Ceci nous permet donc une autre conclusion: Tandis que dans le Jura Sud les industries se remettent à travailler, dans les Franches-Montagnes elles meurent; alors que deux crises successives les ont seulement rendues malades dans le Jura Sud, elles sont parvenues à les faire disparaître en grande partie dans les Franches-Montagnes. Le nombre élevé d'ateliers vides que nous trouvons un peu partout dans les communes franc-montagnardes en est une preuve évidente. En plus de cela, certains villages, comme celui de

Montfaucon par exemple, ont complètement perdu leur caractère industriel. Aujourd'hui ils sont redevenus des villages ruraux.

Ces constatations sont également valables pour le nombre et la valeur des immeubles repris par les communes à la suite de leur garantie envers la Caisse hypothécaire du canton de Berne. Il est beaucoup plus considérable dans le Jura Sud que dans les Franches-Montagnes sans que pour autant, jusqu'à aujourd'hui, les pertes y soient plus élevées. Cependant leur nature est complètement différente. Dans le Jura Sud il s'agit principalement de fabriques, tandis que dans les Franches-Montagnes les immeubles repris sont surtout des maisons rurales sans beaucoup de terres qui les entourent, car les agriculteurs finalement tombés en faillite ont généralement cherché à se tenir à flot en vendant leurs terres parcelle par parcelle.

Une différence notable se manifeste dans le rôle que les dépenses extraordinaires inévitables ont joué par rapport à l'accroissement des dettes pour la période allant de 1928 à 1940. Alors que, dans le Jura Sud, elles représentent une quote-part de 74,7 % du total, elles n'atteignent que le 44,6 % dans les Franches-Montagnes.

Ceci s'explique, d'une part, par le degré d'industrialisation plus poussé dans le Jura Sud et par l'étroite corrélation qui existe entre les finances publiques des régions industrialisées et la situation économique générale. D'autre part, cette constatation nous permet certaines conclusions intéressantes. Nous pouvons être certains qu'une bonne part des 25,3 % restants sur l'endettement total dans le Jura Sud ont été employés à payer des travaux assez considérables d'utilité publique. De ce fait ils se composent sur une large échelle de dépenses extraordinaires volontairement consenties. Aux Franches-Montagnes, par contre, la quote-part des travaux publics, donc des dépenses extraordinaires volontairement consenties, est minime (elle se chiffre par 10,9 % seulement), tandis que les dépenses ordinaires y figurent par 44,5 %. Il faut en conclure que la situation financière des communes franc-montagnardes est plus tendue que celle de leurs voisines du Jura Sud. Si les charges créées par les événements économiques et les erreurs des dernières années ne sont pas aussi considérables dans les Franches-Montagnes que dans le Jura Sud, elles pèsent lourdement sur les épaules des Montagnards parce qu'elles dépassent actuellement leurs moyens, c'est-à-dire leurs recet-

tes courantes, les obligeant d'avoir recours à l'emprunt pour faire face à leurs dépenses courantes. Ce fut surtout le cas pour les années d'avant-guerre avant que la hausse démesurée et certainement passagère de prix du bois fasse sentir ses effets sur les recettes communales.

e. — Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires aussi dépendent dans une certaine mesure de la situation économique. En temps de crise, elles ont toujours une tendance à augmenter par suite des répercussions indirectes de celle-ci, répercussions qui se manifestent surtout par des charges d'assistance sociale croissantes et par un service des dettes toujours plus volumineux. Comme d'autre part, ces perturbations économiques ne manquent jamais de comprimer les recettes, les dépenses ordinaires à elles seules peuvent déjà devenir une cause du déséquilibre budgétaire.

Les tableaux suivants nous donnent un aperçu de ce que peuvent représenter les charges de l'assistance publique.

Montants versés pour l'assistance par les communes importantes des Franches-Montagnes

Année	Montant total qui a été versé	Parts communales	Parts communales par tête d'habitant
1900	35,750	6,500	—
1913	49.400	17,500	1,9
1919	76,850	32.000	3,5
1922	124,000	46,000	5,5
1924	112,000	32,000	3.8
1928	120,500	40,000	4,6
1931	133.500	55.000	6.4
1934	133,000	43,500	5.1
1937	164,700	63,500	7.4
1940	171,500	47.000*	5,5

*Incomplet.

Aux Franches-Montagnes nous arrivons au total annuel stupéfiant de 171,500 fr., soit environ 20 fr. par tête pour quelques communes totalisant à peu près 8,500 habitants!

Nous pouvons aussi constater dans quelle mesure effrayante ces charges se sont multipliées depuis la crise économique de 1921. Les mauvaises années de la dernière crise économique n'ont naturellement pas contribué à un assainissement de la situation. Au contraire, les charges d'assistance sont toujours croissantes et ceci nous révèle la cruelle certitude que nous nous trouvons en présence d'un appauvrissement général de toute la contrée; ceci nous confirme également la destruction de certaines bases économiques du pays, notamment des industries.

Montants versés pour l'assistance par les 12 communes industrielles du Jura-Sud

Année	Parts communales	Parts communales par tête d'habitant
1928	99,000	4,0
1931	135.000	5,5
1934	154,000	6,3
1937	140.500	5,7
1938	124,000	5,1

Les colonnes qui nous font voir la quote-part communale pour les frais d'assistance (le montant total moins les subsides ordinaires et extraordinaires), ainsi que la moyenne calculée par tête d'habitant, ne nécessitent aucun commentaire. Elles parlent d'elles-mêmes si nous les comparons avec les colonnes correspondantes pour le Jura Sud.

Ici les montants versés sont exactement fonction de la crise. Ils augmentent avec celle-ci et puis, contrairement à ce qui se passe dans les Franches-Montagnes, ils diminuent à nouveau au fur et à mesure que les affaires reprennent.

D'une façon générale leur quote-part calculée par tête de l'habitant n'atteint jamais les sommes versées dans les Franches-Montagnes, quoiqu'elles soient excessivement élevées ausssi pour 12 communes totalisant à peine 25,000 habitants.

Les tableaux N° 3 et N° 4 nous donnent un aperçu sur les montants que nécessite le service des dettes tout en accusant des amortissements insuffisants et un service des intérêts souvent incomplet. De toute façon les sommes que nous y trouvons dépassent déjà les moyens des communes et ne

TABLEAU No. 3

Sommes versées par 12 communes industrielles du Jura Sud pour le service des dettes

Année	Capital dû en Frs.	Montants versés pour les intér. en Frs.	en % par rapport au cap. dû	Montants versés pour les amort. en Frs.	en % par rapport au cap. dû	Montants versés pour intér. et amort. en Frs.	Charge résultante par tête de popul. en Frs.
1928	7,983,228	322,153	4,1	180,499	2,2	502,652	20,6
1931	9,381,661	275,040	2,9	123,191	1,3	398,231	16,4
1934	14,813,982	440,034	2,9	155,805	1.0	595,839	24,5
1937	16,681,435	564,956	3,3	300,743	1,8	865,699	35,6
1938	16,653,836	540,465	3,2	428,380	2,5	968,845	39,9

TABLEAU No. 4

Sommes versées par les communes franc-montagnardes pour le service des dettes

Année	Capital dû en Frs.	Montants versés pour les intér. en Frs.	en % par rapport au cap. dû	Montants versés pour les amort. en Frs.	en % par rapport au cap. dû	Total	Charge résultante par tête
1900	978,778	43,055	4,3	17,855	1,8	60,910	6,8
1913	1,999,280	87,634	4,3	119,751	5,9	207,385	23,3
1919	2,098,436	115,407	5,5	219,363	10.4	334,770	37,6
1922	4,188,063	210,958	5,0	99,641	2,3	310,599	37,5
1924	4,427,225	233,282	5,2	92,430	2,0	325,712	39,3
1928	5,060,750	248,580	4,9	122,714	2,4	371,294	43,5
1931	4,764,880	219,319	4,6	97,613	2,0	316.932	37,1
1934	5,159,572	225,872	4,3	58,611	1,1	284.483	33,3
1937	5,779,995	232,792	4,0	76,609	1,3	309,401	36,3
1940	5,837 917	204,216	3,5	134,338	2,3	338,554	39,6

peuvent être payées qu'à l'aide de subventions de la part de l'Etat.

Les fluctuations que nous remarquons dans la colonne indiquant les taux d'intérêts s'expliquent pour le moins par des réductions de taux de la part des créanciers, mais surtout par l'incapacité des débitrices de remplir leurs engagements. Quant aux augmentations que nous trouvons dans le tableau N° 3 pour les communes industrielles du Jura Sud à partir de 1937, elles ne résultent qu'en partie de la reprise du service des intérêts par leurs propres moyens. L'autre partie — et pour certaines communes elle en représente la plus grande — est constituée par l'aide financière de l'Etat à laquelle nous avons fait allusion plus haut. Les mêmes constatations sont valables pour les amortissements.

Quant aux communes franc-montagnardes (tableau N° 4), nous remarquons qu'elles ont constamment payé pour leurs intérêts des taux dépassant ceux de leurs voisines du Jura Sud. Ce qu'il y a de surprenant, c'est qu'elles n'ont pas toujours imputé ces montants sur leurs recettes constantes qui bien des fois, n'auraient pas été suffisantes. Pour subvenir à leurs obligations et à leurs besoins d'administration courante, elles se virent dans l'obligation de charger leurs comptes courants en banque.

Elles ont commis une erreur en ce sens que, grâce au crédit dont elles jouissaient encore auprès des banques, elles préfèrèrent trouver les fonds nécessaires par cette voie plutôt que par celle d'une augmentation des taux d'impositions. Des emprunts de consolidation devinrent de ce fait nécessaires à des intervalles réguliers. Le nombre des communes qui ont travaillé d'après ce système de la moindre résistance est malheureusement assez élevé dans les Franches-Montagnes. Après coup, évidemment, les augmentations des taux d'impositions qu'elles voulaient éviter par leurs opérations de crédit s'avérèrent tout de même nécessaires. Mais, alors, leur efficacité était déjà fortement compromise. Elles ne purent utiliser les sommes ainsi retrouvées un peu tardivement aux besoins de l'administration courante, car une bonne partie de celles-ci était dès lors absorbée par les nouvelles charges contractées entre temps. Dans un ou deux cas extrêmes que nous allons connaître plus loin, ces augmentations des taux d'impositions ont été différées jusqu'au moment où il fut impossible de retrouver l'équilibre budgétaire par cette voie, quoiqu'il eût encore été possible de le réaliser au début.

Si nous observons la colonne des amortissements, nous y trouvons exactement la courbe des crises. Avant la guerre de 1914 nous constatons des amortissements à peu près normaux pour des communes si l'on tient compte de leur durée de vie à peu près illimitée. Puis ce sont les bonnes années de la guerre qui produisent des cotes d'amortissement de 10 % par rapport aux sommes dues. Mais ensuite viennent les mauvaises périodes occasionnées d'abord par la crise de 1921 et celle de 1929 à 1940 qui font diminuer les quote-parts des amortissements jusqu'à 1 % environ. Les augmentations que nous trouvons plus loin ne sont qu'en partie dues aux efforts des communes. Ici, comme dans le Jura Sud, l'aide financière de l'Etat se fait sentir. Aujourd'hui la situation est redevenue meilleure. Les prix du bois ont sensiblement augmenté et les communes ont été autorisées à effectuer des coupes supplémentaires afin d'amortir leurs dettes comme ce fut déjà le cas naguère pour des communes souffrant d'une dette trop élevée et possédant beaucoup de bois.

In ne faut toutefois pas se bercer d'illusions. Ce revirement est dû d'abord aux prix surfaits du bois et ensuite à la guerre, donc de toute façon à des causes passagères. En plus de cela nous devons nous rappeler ce que signifièrent la dernière guerre et l'après-guerre pour nos communes et nous mettre dans l'idée que les périodes de guerre et la hausse des prix qui les accompagne généralement sont souvent prospères pour les finances communales. D'autre part, ce sont justement les années d'après-guerre, périodes de réadaptation inévitable qui s'avèrent dangereuses au plus haut point Nous devons ensuite nous pénetrer de l'idée que, durant la première guerre, la plupart des communes étaient encore fortunées, tandis qu'aujourd'hui elles parviennent tout juste à tourner grâce à la nouvelle hausse. C'est seulement dans cet ordre d'idées que nous pouvons juger l'évolution actuelle à sa juste valeur.

Si nous comparons les montants affectés au service des dettes, nous trouvons qu'au pro rata de la population, les charges ont été plus élevées dans les Franches-Montagnes. Tandis que pour les années 1928, 1931, 1934, 1937 et 1938 elles ont été de 137 fr. dans le Jura Sud, elles ont atteint 189 fr. 80 dans les Franches-Montagnes. Ceci s'explique d'une part par les taux d'intérêts toujours plus élevés que ces communes ont supportés et, d'autre part, par un endettement énorme aux Franches-Montagnes à une époque où celui des communes industrielles du Jura Sud s'était encore maintenu, du

moins jusqu'au début de la crise de 1929, dans des proportions supportables.

En ce qui concerne les autres dépenses ordinaires qui sont d'un caractère excessivement rigide et dont la composition est dictée par les tâches naturelles à remplir par une commune, leur compression n'est possible que dans de très faibles proportions. Elles ne peuvent être citées comme causes d'endettement. Par tous les temps elles sont nécessaires pour toute commune qui cherche à remplir sa mission constitutionnelle et sociale sans laquelle elle perd sa raison d'être. Il convient toutefois d'ajouter ici que la plupart des communes ont fait de remarquables efforts pour les réduire au strict minimum possible.

f. — L'influence des facteurs d'endettement dans les différentes communes

aa. Dans les communes industrielles du Jura Sud

Nous avons vu plus haut que le facteur déterminant pour l'endettement des communes industrielles du Jura Sud est constitué par les dépenses extraordinaires inévitables causées par la crise économique.

Le tableau suivant nous donne un aperçu de la situation et de la composition de cette catégorie de dépenses pour chacune des communes en question.

Composition des dépenses extraordinaires inévitables pour 12 communes industrielles du Jura Sud (En % du total)

Communes	Chômage	Allocat. de crise	Travaux de chômage	Reprise d'immeubl.
Cortébert . . .	49,5	12,3	38,1	—
Cormoret . .	63,9	16,1	19,6	0.4
Courtelary . .	56,4	21,0	22,6	—
Malleray . . .	72,5	13,4	13,9	0,2
Renan	36,0	18,7	45,3	*
Sonvilier . . .	55,4	19,0	25,6	—
Sonceboz-Somb.	37,6	8,6	53,8	—
St-Imier . . .	52,7	20,8	26,4	0,1
Tavannes . . .	77,5	12,9	9,4	0,2
Tramelan-sous .	71,5	26,5	2,0	*
Tramelan-sus .	52,3	17,5	29,8	0,4
Villeret	59,3	24,1	13,7	2,9

* Pertes ultérieures certaines.

Nous remarquons que pour 10 communes sur les 12 observées, les frais occasionnés par le chômage ont eu une influence déterminante, tandis que pour 2 communes seulement les travaux de chômage se rangent à la première place. Quant aux reprises d'immeubles, elles ne jouent pas un rôle très conséquent et elles n'atteignent nulle part le rang d'un facteur déterminant. Cependant des pertes ultérieures semblent être inévitables pour les communes de Renan et de Tramelan-dessous par suite du mauvais état d'entretien dans lequel se trouvent quelques immeubles repris.

Ce tableau ne saurait toutefois nous donner la composition des facteurs ayant contribué à l'endettement dans leurs véritables proportions. Pour arriver à une vue d'ensemble de ce genre, nous devons au contraire les réduire à leurs justes dimensions en tenant compte des facteurs d'endettement relevant des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires volontairement consenties. C'est le résultat que nous cherchons à atteindre avec le tableau suivant.

Ensemble des facteurs d'endettement pour les communes industrielles du Jura Sud

(En % de l'accroissement des dettes, compte tenu des amortissements effectués.)

Communes	Allocations		Travaux de chômage	Reprise d'immeubl.	Dép. ord. trav. publ.
	de chômage	de crise			
Cortébert . . .	39,3	9.8	30,2	—	20,6
Cormoret . . .	49,5	12,5	15,2	0,3	22,5
Courtelary . .	28.8	10,7	11,5	0,1	48,9
Malleray . . .	55,4	10.3	10,6	0,2	23,5
Renan	27,8	14.4	34,9	—	22,9
Sonvilier . . .	47,8	16,4	22,1	—	13,7
Sonceboz-Somb.	24,8	5.7	35,4	—	34,1
St-Imier . . .	49,9	19.7	25,0	0,1	5,3
Tavannes . . .	46,3	7,7	5,6	0,2	40,2
Tramelan-sous .	40,4	15,1	1,2	0,3	43,0
Tramelan-sus .	52,3	17,5	29,8	0,4	—
Villeret	41,8	17,0	9,6	2,2	29,4

Si nous passons en revue la colonne 5 de notre tableau, nous voyons que les travaux publics (dépenses extraordinai-

res volontairement consenties) et les dépenses ordinaires occupent une position beaucoup plus importante qu'on n'aurait pu le croire au début. Ils représentent la raison première de l'endettement pour 2 communes, tandis qu'ils figurent encore comme facteur de seconde importance pour 5 autres communes.

D'autre part, nous devons tout de même admettre que la raison principale de tout endettement réside dans les frais occasionnés pour les allocations de chômage. Nous constatons que 8 communes sur 12 y trouvent leur facteur d'endettement primaire, tandis que pour 3 autres encore, les sommes versées pour les allocations de chômage sont de seconde importance.

Quant aux travaux de chômage, ils figurent comme raison première pour 2 communes alors qu'ils se classent comme raison de seconde importance pour 4 autres communes encore.

Les allocations de crise se classent partout au maximum comme raison de 3me, sinon comme raison de 4me importance, alors que les pertes résultant des reprises d'immeubles se classent en dernier lieu.

En prenant la moyenne de chacune des 5 colonnes de notre tableau, nous arrivons à classer nos facteurs d'endettement dans l'ordre de leur importance comme suit:

1. Allocations de chômage	42,0 %
2. Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires volontairement consenties	25,3 %
3. Travaux de chômage	19,2 %
4. Allocations de crise	13,1 %
5. Reprises d'immeubles	0,4 %
	100,0 %

Le classement des dépenses extraordinaires volontairement consenties et des dépenses ordinaires en seconde position nous surprend quelque peu. Il pourrait nous faire entendre que certaines communes ont commis des erreurs dans leur administration courante. Ici, nous devons toutefois tenir compte des travaux publics très étendus que la grande majorité des communes ont entrepris, tels que constructions d'abattoirs, de halles de gymnastique, extensions des réseaux des eaux, etc., de sorte que le solde restant à la charge des dépenses ordinaires se réduit en somme à peu de chose. Néanmoins, l'existence de certaines erreurs et de certaines lacunes

dans l'administration ne peut être niée. Ces erreurs ne se rapportent toutefois pas en premier lieu aux dépenses effectuées, mais surtout à la manière de percevoir les recettes. Nous y reviendrons donc quand nous parlerons de celles-ci.

Un autre facteur assez important ne peut pas être exprimé par des chiffres. C'est l'état d'esprit de certains citoyens qui, n'ayant rien à perdre et ne payant plus ou, du moins, que très peu d'impôts, furent toujours prêts à voter de grands crédits pour n'importe quoi, sachant très bien qu'ils n'en supporteraient pas les conséquences eux-mêmes. Ils espéraient, au contraire, trouver certains avantages personnels, soit des commandes, soit simplement du travail en poussant la commune à des dépenses dépassant souvent ses moyens.

Quoiqu'il concerne les Franches-Montagnes, nous pouvons citer un cas typique de cet état d'esprit général que nous trouvons dans le préambule du compte de 1936 de la commune de Muriaux:

> «Certaines notes relatives à l'exécution de travaux d'entretien et de réparation de bâtiments de la commune ne sont pas en rapport avec le travail fourni. Qu'il s'agisse de travaux en régie ou d'autres, le principe semble être toujours le même: faire payer à la commune le plus cher possible».

Ce préambule formule les mêmes objections en ce qui concerne les notes d'entretien du matériel de pompiers et se termine par ces mots: «A l'avenir le visa sera refusé pour toutes les notes qui ne sont pas conformes aux prix convenus ou fixés par le conseil communal».

Nous pouvons donc en conclure que les autorités communales ne supportent pas à elles seules la responsabilité des erreurs commises. Au contraire, ce mauvais esprit civique empreint d'égoïsme est à la base de beaucoup de maux. Il est de ce fait inutile de chercher des moyens d'assainissement si l'on ne cherche pas en même temps à neutraliser les influences néfastes d'un esprit civique défectueux.

bb. Dans les communes franc-montagnardes

1. — De 1919 à 1924

Considérons d'abord l'époque néfaste pour les finances des communes franc-montagnardes, les années de l'après-guerre.

Ensemble des facteurs d'endettement pour les communes franc-montagnardes de 1919 à 1924

(en % de l'accroissement des dettes, compte tenu des amortissements effectués).

Communes	Achats immeubl.	Construct. risques ind.	Travaux de chômage	Chômage subsides
Le Bémont	82,3	13,0	4,4	0,3
Les Bois Gén.	8,7	—	46,6	44,6
Les Bois II. Sec.	—	100,0	—	—
Les Breuleux	34,4	58,2	4,7	2,6
Montfaucon Gén.	—	38,8	45,5	15,6
Montfaucon I. Sec.	—	100,0	—	—
Muriaux	—	86,8	11,5	1,6
Le Noirmont	32,7	—	53,1	14,2
Les Pommerats Gén.	—	—	69,7	30,2
Les Pommerats I. Sec.	—	99,7	—	0,3—
Saignelégier	20,9	57,9	11,7	9,4

Le classement des causes d'endettement pour ces communes ne présente pas de difficultés. En premier lieu nous trouvons, comme nous l'avons déjà vu d'ailleurs, les grandes constructions de canalisations d'eau et les risques industriels, puis viennent les achats d'immeubles et, enfin, les dépenses extraordinaires inévitables causées par la crise.

Pour nous rendre compte de l'importance de certaines de ces constructions et de certains de ces risques industriels assumés par les communes, nous devons citer quelques exemples.

Ainsi les communes des Breuleux et de Muriaux ont établi un réseau d'eau qui était devisé à 480.000 fr. en 1918. A la suite de la hausse des prix qui se manifesta durant les années de construction, le réseau coûta finalement 1.136.684 francs, y compris les intérêts. Il résulta de cette entreprise rien de plus et rien de moins qu'une dette de 600 fr. par tête de la population de Muriaux.

Pour la commune des Breuleux les dettes ainsi contractées ne furent guère moins imposantes car le réseau d'eau n'y suffisant pas on se mit encore à construire des maisons locatives.

La construction du réseau d'alimentation d'eau d'Epiquerez dans les années 1922-23 représente un autre cas typique. Il en résulta une dette de 100.000 fr. en chiffres ronds pour une commune totalisant 182 habitants à ce moment-là et

qui en compte 145 aujourd'hui, soit environ une dette de 550 fr. par tête. En plus de cela, les frais de pompage sont tellement élevés pour cette commune qu'il en résulte un déficit régulier sur le compte des eaux, déficit qui atteint le montant respectable de 989 fr. en moyenne pour les années 1928 à 1939 et 4530 fr. pour 1934.

Après ces cas de dépenses extraordinaires tout à fait disproportionnées par rapport à l'importance des communes et par rapport à leurs recettes courantes, voyons encore deux cas de constructions de fabriques qui repésentent des entreprises non moins démesurées.

En 1920, la commune des Pommerats décida de construire une fabrique d'horlogerie. Cette entreprise fut exécutée et ne coûta pas moins de 308.992 fr. 85, soit 893 fr. par tête de la population de ce petit village qui comptait alors 346 habitants. Malheureusement, la crise économique de 1921 éclata au moment même où le beau bâtiment fut terminé; elle réduisit ainsi tous les efforts à néant. Par la suite la fabrique fut louée à une entreprise horlogère qui éprouvait parfois quelques difficultés à s'acquitter de sa location, quoique celle-ci fût tout à fait disproportionnée par rapport au prix de revient de la fabrique. Après quelques années de nouvelle crise, cette fabrique fut finalement vendue à la commune de St-Imier en 1939 pour y installer une colonie de vacances; elle fut cédée pour la somme de 41.350 fr.; donc pour un montant qui ne couvrait pas de loin les sommes versées par la commune entre temps pour les intérêts et les amortissements ainsi que pour les impôts.

En 1920 également, la commune de Saignelégier se lança dans une construction de fabrique qui fut toutefois moins onéreuse que celle que nous venons de voir. Le coût de cette entreprise a été beaucoup supérieur au devis initial également et il finit par se chiffrer par 285.000 fr. alors que l'estimation cadastrale ne fut que de 176.800 fr. dès le début. Cette fabrique, comme celle des Pommerats, fut terminée juste au moment où la crise de 1921 éclatait. Heureusement, la commune de Saignelégier parvint à liquider cette malheureuse affaire en 1928 déjà par la revente de l'immeuble pour la somme de 75.000 fr. La perte qui en résulta fut néanmoins très sensible.

D'une façon générale, on peut affirmer que toutes les communes qui se sont lancées dans les risques industriels pour créer du travail ou pour d'autres raisons ont subi des pertes parfois très sensibles. Il en est ainsi pour les petites

communes, pour les grandes communes: le village de Lajoux a fait, dans ce domaine, les mêmes expériences que la ville de Bienne.

Pour les achats de fermes, les mêmes remarques sont valables. Ces opérations eurent des suites néfastes, surtout pour la commune du Bémont. Elles ont causé des charges sensibles également pour la commune des Breuleux. Seule la commune de Saignelégier parvint à revendre une ferme, celle des Montbovats, achetée de cette façon avec un léger bénéfice. La plus grave erreur fut commise en ce sens que les communes n'achetèrent pas leurs fermes avec des moyens provenant de l'administration courante. Au contraire, elles furent contraintes à se procurer les fonds nécessaires par voie d'emprunt. De plus, les communes comptabilisèrent les fermes ainsi que les recettes qui en provenaient par la suite et les dépenses y relatives directement au compte courant communal. Aucun contrôle exact du rendement ne fut donc possible. Une gérance basée sur les principes régissant les entreprises civiles qui seuls auraient été capables de mener ces affaires à bien, fut de ce fait exclue. Si des comptes spéciaux avaient été établis dès le début, on aurait peut-être mieux réalisé que ces fermes, surtout au prix où elles furent achetées, ne pouvaient jamais devenir des affaires rentables.

2. — 1928 à 1940

La structure générale des dépenses extraordinaires s'est complètement modifiée par rapport à la période que nous venons d'observer. Ici, comme dans le Jura Sud, les dépenses extraordinaires inévitables ont pris la première place, tandis que les autres dépenses extraordinaires se réduisent à peu de chose. Néanmoins, elles n'ont pas cessé d'entraîner des conséquences néfastes dans les deux cas où nous les rencontrons encore.

Commençons notre enquête par une vue d'ensemble sur la composition des dépenses extraordinaires inévitables.

Nous constatons d'emblée que la composition des dépenses extraordinaires inévitables est beaucoup plus variée dans les Franches-Montagnes que dans le Jura Sud. Nous ne pouvons donc plus parler d'un motif unique comme c'était le cas pour la région industrialisée que nous venons de voir. Alors que le chômage y jouait incontestablement le rôle prin-

Composition des dépenses extraordinaires inévitables pour les communes franc-montagnardes

(en % du total)

Communes	Chômage	Allocat. de crise	Travaux de chômage et travaux publics	Reprise d'immeub.
Le Bémont	3,8	2,6	77,7	15,8
Les Bois (Générale) .	43,6	11,0	40,7	4,7
Les Bois (II. Sect.) .	—	—	100,0	—
Les Breuleux . . .	62,6	17,7	18,4	1,3
La Chaux	45,7	2,0	10,7	41,6
Les Enfers	40,9	—	59,1	—
Epauvillers	—	—	100,0	—
Epiquerez (Générale) .	—	—	100,0	—
Epiquerez (I. Sect.) .	—	—	100,0	—
Goumois (Générale) .	—	—	100,0	—
Goumois (Vautenaivre)	—	—	100,0	—
Montfaucon (Générale)	53,7	13,8	27,9	4,6
Montfaucon (I. Section)	—	—	100,0	—
Muriaux	35,1	3,0	57,1	4,8
Le Noirmont	48,0	16,5	34,2	1,3
Le Peuchapatte . . .	17,7	—	82,3	—
Les Pommerats (Gén.)	73,1	11,9	—	15,0
Les Pommerats (I. Sect.)	21,5	4,5	73,9	—
Saignelégier	58,5	6,8	25,7	9,0
Soubey (Générale) .	—	—	100,0*	—
Soubey (I. Section) .	—	—	100,0*	—
St. Brais (Générale) .	—	—	—	—
St. Brais (I. Section) .	56,9	—	43,1	—

* Causé uniquement par des frais de réparation et de reprise pour des immeubles achetés ou repris.

cipal, il est devenu ici un facteur secondaire. Ce sont au contraire les travaux publics et les travaux de chômage qui ont poussé la grande majorité des communes, nous en comptons 14, aux dépenses extraordinaires les plus considérables, tandis qu'ils figurent encore comme seconde raison pour 7 autres communes. Le chômage représente le poste le plus important des dépenses extraordinaires inévitables pour 8 communes, tandis qu'il se place en seconde position pour 4 autres. Les pertes subies par les reprises d'immeubles figurent

comme raison de seconde importance pour trois communes. Si nous classons donc les dépenses et les charges extraordinaires inévitables d'après le nombre de communes pour lesquelles elles ont joué un rôle décisif, nous constatons que les travaux de chômage obtiennent le premier rang, que le second échoit aux allocations de chômage, tandis que les pertes subies par la reprise obligée d'immeubles et le paiement d'allocations de crise viennent en dernier lieu.

Ensemble des facteurs d'endettement pour les communes franc-montagnardes de 1928 à 1940

(en % de l'accroissement des dettes, compte tenu des amortissements effectués)

Communes	Chômage	Allocations de crise	Travaux de chômage	Repr. immeubles	Autres dép. extraord. et dép. ord.
Le Bémont	diminution des dettes			—	—
Les Bois (générale)	38,2	9,6	35,6	4,2	12,4
Les Bois (IIe section)	—	—	34.0	—	66,0
Les Breuleux	38,1	10,6	11,2	1,0	39,1
La Chaux	32,8	1,4	7,6	30,0	28,2
Les Enfers (les 2 sections)	diminution des dettes				
Epauvillers	—	—	1,9	—	98,1
Epiquerez (générale)	—	—	4,0	—	96,0
Epiquerez (Ire section)	—	—	13,3	—	86,7
Goumois (générale)	—	—	100,0	—	—
Goumois (Vautenaivre)	—	—	6,1	—	93,9
Montfaucon (générale)	41.0	10,5	21.3	3,7	23,5
Montfaucon (Ire section)	diminution des dettes				
Muriaux	do.				
Le Noirmont	48,0	16.5	34,2	1,3	—
Le Peuchapatte	diminution des dettes				
Les Pommerats (générale)	33,4	5,4	—	6,9	54,3
Les Pommerats (Ire sect.)	diminution des dettes				
Saignelégier	do.				
Soubey (générale)	—	—	12,5*	—	87,5
Soubey (Ire section)	—	—	10,3*	—	89,7
St-Brais (générale)	diminution des dettes				
St-Brais (Ire et IIe sect.)	do.				

* causé uniquement par des frais de réparation et de reprise pour des immeubles achetés ou repris.

Alors que ces constatations ne sont valables que pour la composition des dépenses extraordinaires inévitables, nous voyons, dans le tableau précédent, le rôle exact de ces différents facteurs en tenant compte des autres dépenses extraordinaires et des dépenses ordinaires.

Si nous prenons la moyenne des 5 colonnes, nous arrivons à classer les facteurs responsables de l'endettement dans leur ordre d'importance comme suit:

1. Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires volontairement consenties	55,4 %
2. Travaux de chômage	20,8 %
3. Allocations pour le chômage	16,5 %
4. Allocations de crise	3,8 %
5. Reprises d'immeubles	3,5 %
	100,0 %

Les différentes raisons ayant contribué à l'endettement des communes franc-montagnardes se classent tout à fait différemment par rapport aux communes industrielles du Jura Sud. Les différences les plus frappantes se manifestent pour les dépenses ordinaires, d'une part, et pour les allocations de chômage, d'autre part. Alors que les dépenses ordinaires et les grands travaux publics ne couvraient qu'un pourcentage de 25,3 % pour le Jura Sud, ils atteignent une valeur double pour les Franches-Montagnes. Quant aux allocations de chômage qui ont fait valoir leur influence décisive dans le Jura Sud, elles se voient déclassées au troisième rang. Les travaux de chômage accusent à peu près la même importance. Les allocations de crise par contre, quoiqu'elles restent au 4me rang pour leur importance, n'atteignent pas un pourcentage aussi élevé. Les pertes subies par les immeubles repris font valoir une quote-part passablement plus grande que dans le Jura Sud.

L'importance que revêtent les dépenses ordinaires, ainsi que les dépenses extraordinaires volontairement consenties, nécessite quelques explications. Voyons quelle est la quote-part des travaux publics. Ici nous pouvons d'emblée nous persuader que leur importance est minime. Ces dépenses extraordinaires jouent un rôle pour 2 communes seulement, c'est-à-dire pour Epauvillers ainsi que pour la section de Vautenaivre de la commune de Goumois.

En ce qui concerne la commune d'Epauvillers, la situation se présente ainsi: sur les 98,1 % restants, 46,5 % sont dus à la construction d'un nouveau collège, donc à des dépenses extraordinaires volontairement consenties, tandis que les dépenses ordinaires y sont pour le reste, c'est-à-dire pour 51,6 %. A Vautenaivre, par contre, la construction de la nouvelle route menant des Pommerats à Vautenaivre qui coûta à la commune, subsides déduits, près de 120.000 fr. y est pour le reste de l'endettement. Ce sont-là les deux seuls cas de travaux publics importants que nous rencontrons encore dans les Franches-Montagnes pour la période allant de 1928 à 1940. Pour toutes les autres communes, les chiffres indiqués dans la colonne 5 de notre tableau se rapportent donc aux dépenses ordinaires. Alors que les communes industrielles du Jura Sud étaient encore en mesure d'effectuer des travaux importants, les communes franc-montagnardes, dans leur ensemble, n'y parvenaient plus, leur capacité financière étant complètement épuisée. Leurs ressources se consommaient, sans parfois même suffire, dans les charges datant de périodes antérieures et dans celles créées par les mauvaises années de la crise. Et pourtant, les grandes tâches, dans à peu près toutes les communes ne manqueraient pas, tâches qu'elles ne parviennent plus à remplir aujourd'hui faute de moyens.

Le rôle très important que jouent les dépenses ordinaires pour les communes franc-montagnardes trouve son explication principalement dans la réduction très marquée des recettes communales, à laquelle nous avons déjà fait allusion et qui sera traitée à fond au prochain chapitre. Ici également nous devons admettre qu'il s'agit pour une très grande partie de répercussions indirectes de la crise économique, quoique certaines erreurs administratives aient passablement aggravé la situation.

Pour les reprises obligées d'immeubles, nous avons pu constater qu'aux Franches-Montagnes d'assez nombreuses communes s'en sont quelque peu ressenties. Si certains de ces immeubles sont d'assez bon rapport, d'autres sont sans doute de mauvaises affaires qui nécessiteront des réparations coûteuses ou qui devront être détruits par suite de leur mauvais état d'entretien. De ce fait l'estimation cadastrale de ces immeubles est souvent surfaite. Nous voulons nous borner ici de citer un exemple très typique. En 1938, la commune de Montfaucon fut obligée de reprendre un immeuble estimé au cadastre à 16,820 fr. Une expertise qu'elle fit établir à cette

occasion prouva que l'immeuble avait une valeur vénale d'environ 4800 fr.

Quoique les chiffres établis par la Caisse hypothécaire, que nous venons de donner au début du présent chapitre au sujet des pertes subies par les communes lors des reprises obligées d'immeubles soient majorés de 7 % pour y englober également les frais de reprise et de revente, nous doutons quelque peu que cette majoration soit suffisante pour donner une vue d'ensemble valable pour chaque district séparément. Nous allons citer quelques cas de reprises et de reventes d'immeubles qui eurent lieu sans pertes ou avec des pertes minimes, mais où les frais de reprise et de revente sont très considérables voire même où ils dépassent joliment le montant des pertes effectives.

Ainsi la commune de Soubey supporta 7000 fr. de frais pour une reprise d'immeuble en 1935. En 1937, diverses ventes coûtèrent la somme de 14.000 fr. en chiffres ronds à la commune des Breuleux, tandis que la commune de Saignelégier s'est vu appauvrie de 9263 fr. pour des frais de reprise d'immeubles en 1932. Les exemples que nous pourrions citer sont très nombreux et nous prouvent que ce sont surtout les petites communes avec un faible roulement de capitaux qui sont touchées sensiblement par ce genre d'opérations.

Avec ces considérations, nous venons de terminer la revue des facteurs d'endettement imputables aux dépenses extraordinaires et ordinaires accrues à la suite d'erreurs administratives et à la suite des crises économiques. Néanmoins nous n'avons pas encore vu l'ensemble du problème qui présente, comme nous l'avons déjà fait remarquer, une double face. Une analyse de l'évolution des biens et surtout des recettes dont nos communes ont effectivement disposé pour faire face à leurs engagements s'impose. Nous devons voir quels ont été les facteurs qui ont contribué à l'augmentation des fortunes et des recettes, quelles ont été les raisons des pertes et des diminutions de celles-ci.

Chapitre IIIme

L'évolution des biens et des recettes communaux

a. — L'évolution des biens et les pertes en capitaux subies par les communes franc-montagnardes

Pour compléter notre vue d'ensemble sur la situation financière des communes, nous devons également nous occuper de leurs biens et de l'évolution que ceux-ci subirent au cours des années. Etablir un bilan, c'est toujours une question d'appréciation, surtout en ce qui concerne les actifs. Les seules données exactes que nous possédions à ce sujet, ce sont les dettes qui se présentent sous forme de montants absolus, nettement définis. Les actifs par contre doivent faire l'objet d'une évaluation avant qu'ils puissent être portés en compte. De ce fait leur valeur effective peut toujours être contestée, comme c'est d'ailleurs le cas pour toutes les valeurs qui sont simplement basées sur une évaluation.

Du point de vue strictement objectif, il serait très difficile de dire si les biens communaux sont actuellement portés en compte à leur juste valeur ou si, au contraire, leur valeur est surfaite. Il n'est pas de notre devoir d'établir en ce lieu une théorie permettant de dresser des bilans communaux qui soient le plus près possible de la réalité. C'est là une tâche pour les praticiens qui s'occupent journellement de ces questions.

Nous devons par contre relever certaines opérations comptables se rapportant à des revalorisations de biens communaux effectuées et comptabilisées dans les années 1921 à 1924, faisant suite à l'augmentation des estimations cadastrales de 1920. Ces augmentations d'estimations qui font tout à coup paraître une situation financière bien meilleure qu'elle ne l'est en réalité, doivent être relevées en ce lieu parce qu'elles ne se rapportent qu'à des augmentations de fortune fictives, faussant ainsi dans une notable mesure l'image de la situation financière telle que nous l'obtenons par les comptes

communaux pour ces années et pour les années suivantes également.

A en croire simplement les comptes communaux les années 1920 à 1924 auraient encore produit une légère amélioration de la situation financière des communes franc-montagnardes. Or, nous savons que ce furent justement ces années-là qui furent les plus néfastes.

Nous nous rappelons que durant cette période la dette des communes franc-montagnardes fut portée de 2.493.539 fr. à 4.427.225 fr., soit un accroissement de 1.933.539 fr., tandis que les fortunes accusèrent — selon les comptes communaux — une augmentation de 7.295.170 fr. à 9.383.578 fr., soit donc de 2.088.408 fr. Il en résulta donc une augmentation nette des fortunes de 154.869 fr.

Si nous allons plus au fond des choses, nous pouvons alors remarquer que les immeubles à eux seuls supportèrent le 91,7 % de l'augmentation totale de la fortune par 1.914.861 francs. Le tableau suivant qui nous donne le détail des augmentations fictives du compte immeubles pour les différentes communes, augmentations qui représentent simplement des opérations comptables effectuées à la suite des augmentations des estimations cadastrales, nous fera apprécier ces chiffres à leur juste valeur.

Augmentations fictives comptabilisées de 1921 à 1924 sur compte immeubles par les communes franc-montagnardes à la suite de l'augmentation des estimations cadastrales en 1920.

Communes	Montants en Fr.
Les Bois	247.690.—
Les Breuleux	246.640.—
Epauvillers	123.630.—
Montfaucon Gén. et I. Sct.	72.160.—
Muriaux	387.210.—
Le Noirmont	282.284.—
Les Pommerats Gén. et I Sct.	58.520.—
Saignelégier	208.480.—
Total	1.626.614.—

Si nous résumons, nous arrivons aux conclusions suivantes:

1. Sur l'augmentation de la fortune de 2.088.408 fr., 1.914.861 fr. sont dus à l'accroissement du compte immeubles.

2. Le 84.9 % de l'augmentation du compte immeubles et par conséquent le 77.8 % de l'augmentation totale des fortunes communales, pour les années 1921 à 1924, est fictive.

Quant aux pertes subies par les communes franc-montagnardes par la construction des chemins de fer de leur contrée, elles sont très importantes. Jusqu'en 1939, elles étaient de l'ordre de 950.000 fr. en chiffre rond. Elles se composent du capital actions porté pour mémoire dans les comptes communaux ainsi que des subsides et des avances à fonds perdu que les communes sont tenues d'effectuer année après année.

Les communes les plus touchées par ces pertes en capitaux sont, dans l'ordre de grandeur de leurs pertes, celles des Breuleux, du Noirmont, de Montfaucon et de Saignelégier. Puis viennent celles des Bois et du Bémont.

Ce qu'il y a de tragique dans cette question de chemins de fer, c'est que les communes franc-montagnardes qui souffrent sans cesse des mauvaises communications avec l'extérieur doivent, et devront à l'avenir encore, avancer annuellement de fortes sommes pour maintenir leurs compagnies de chemins de fer. Parmi celles-ci, deux sur trois, c'est-à-dire le Régional Saignelégier—Glovelier et le Régional Saignelégier—Chaux-de-Fonds, bouclent chaque année avec des déficits considérables. Cependant il n'est pas possible de les supprimer, car ils représentent le seul moyen efficace de maintenir le trafic ouvert pendant les longs et les rudes hivers franc-montagnards.

En plus de cela, le matériel roulant des deux compagnies dont les comptes accusent les plus grands déficits est à peu près à bout de souffle, de sorte que d'ici peu de temps, il faudra compter avec l'investissement de nouveaux capitaux considérables pour maintenir le trafic. Il s'agira de rajeunir le matériel roulant, de remettre les voies en bon état.

Une réorganisation de ces compagnies de chemins de fer semble de ce fait s'imposer, car il est impossible de faire supporter aux communes franc-montagnardes, ne serait-ce qu'en partie, les frais de renouvellement. Plusieurs projets ont déjà été élaborés à ce sujet, mais aucun d'eux n'a abouti, soit que la Confédération ait retiré les subsides qu'elle avait promis, soit que des intérêts locaux et des intérêts de concurrence trop poussés n'aient pu être conciliés. Il est vrai que les derniers projets ne pouvaient être réalisés qu'aux dépens

de la seule compagnie qui se tire actuellement d'affaires, le chemin de fer Tavannes—Noirmont. Celui-ci ne considérait évidemment pas avec beaucoup d'enthousiasme un avenir qui lui aurait valu une fusion avec deux compagnies déficitaires.

Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions quant aux possibilités d'un assainissement de la situation. Une solution n'est possible que si elle remplit les deux conditions suivantes:

1. Fusion des trois compagnies de chemins de fer dans le but de réduire passablement les frais d'exploitation et de supprimer une animosité et une concurrence souvent malsaines qui se traduisent par des mauvaises communications.

2. Transformation des lignes locales qui ne pourront jamais vivre du peu de trafic régional, trafic qui est d'ailleurs limité, en lignes de transit.

Ajoutons qu'une ligne de transit à travers les Franches-Montagnes serait désirable non seulement du point de vue militaire, mais encore et surtout du point de vue économique, commercial et touristique, car elle constituerait un sensible raccourcissement de la ligne Neuchâtel—La Chaux-de-Fonds — Delémont — Porrentruy et Bâle.

La question des chemins de fer franc-montagnards est des plus intéressantes mais nous ne pouvons malheureusement pas en faire tout l'historique sans sortir de notre sujet. C'est la raison pour laquelle nous nous bornons à en relever l'essentiel pour faire remarquer, d'une part, combien cette affaire a été néfaste pour les finances des communes franc-montagnardes, et, d'autre part, pour faire ressortir qu'une solution n'est possible et acceptable que si elle produit un soulagement pour les finances des communes et si elle rend en même temps un service à l'économie des Franches-Montagnes.

b. — Les recettes communales

aa. — Grandeur et structure

Les recettes communales ont également subi de très grands changements au cours des années, changements qui relèvent, d'une part, comme nous allons le voir, du développement économique des régions observées, de la crise économique et de ses répercussions indirectes et puis, d'autre

part, de la déchéance économique de districts entiers, comme c'est aujourd'hui le cas pour la région des Franches-Montagnes.

Cherchons tout d'abord à nous rendre compte de quel ordre ont été les recettes dont ont disposé les 12 communes industrielles du Jura Sud qui font l'objet de notre enquête.

Recettes de 12 communes industrielles du Jura Sud

Année	Impôts	En % du total	Immeubles et div.	En % du total	Total
1928	1,420,016	72,1	551,064	27,9	1,971,080
1929	1,431,863	70,6	597,614	29,4	2,029,477
1930	1,434,868	73,5	515,866	26,5	1,950,734
1931	1,349,816	70,3	568,636	29,7	1,918,452
1932	1,104,190	69,2	491,419	30,8	1,592,609
1933	1,063,081	66,4	538,604	33,6	1,601,685
1934	1,069,785	65,6	561,739	34,4	1,631,524
1935	1,062,386	65,0	572,400	35,0	1,634,786
1936	1,193,524	65,6	625,913	34,4	1,819,437
1937	1,375,881	64,4	749,308	35,4	2,125,189
1938	1,490,305	67,5	717,320	32,5	2,207,625

Ici nous constatons d'emblée que les impositions jouent un rôle de première importance pour la composition des recettes, tandis que le rendement des immeubles, dans lequel est compris le rendement des forêts, se maintient au second rang. Néanmoins, la structure des recettes accuse un léger changement, en ce sens que la quote-part des immeubles est devenue sans cesse plus grande. Alors qu'elle ne représentait que le 27,9 % du total en 1928, elle a fini par en atteindre le 32,5 % en 1938.

Le tableau suivant nous donne un aperçu des recettes des communes franc-montagnardes. Il cherche à établir le plus exactement possible quels ont été les montants dont les communes en question purent disposer librement. C'est pourquoi il ne contient que les impositions et le rendement des immeubles dans lequel est compris le rendement net des forêts. En ce qui concerne les impositions, nous pourrons constater que les chiffres indiqués ci-dessous ne cor-

respondent pas à ceux mentionnés dans la statistique officielle sur les impôts communaux, établie par le bureau statistique du canton de Berne, car pour diverses raisons, nous avons pris une base différente pour établir notre statistique. Alors que la statistique officielle cherche à établir la capacité contributive de chaque commune, ainsi que les charges exactes qui résultent pour chaque citoyen des impôts et des taux en vigueur, notre statistique tente de déterminer les montants encaissés dont les communes purent disposer sans aucune servitude.

Ainsi, pour déterminer la capacité contributive d'une commune, la statistique officielle doit tenir compte des biens communaux soumis aux impôts de l'Etat, tandis que nous devons les éliminer. En plus de cela, la statistique officielle doit également tenir compte de tous les impôts spéciaux, tels que l'impôt paroissial, la taxe de la pompe, la taxe d'eau, les taxes pour les corvées non effectuées et ainsi de suite. Pour notre statistique, par contre, nous devons éliminer toutes ces taxes étant donné que, d'une part, elles ne sont pas à la disposition de la caisse communale comme c'est le cas pour les impôts paroissiaux et généralement aussi pour la taxe de la pompe et que, d'autre part, elles sont encaissées sous certaines réserves, — c'est-à-dire que les communes ne peuvent en disposer que dans le but précis dans lequel elles furent perçues, — comme c'est le cas pour la taxe d'eau qui, dans les Franches-Montagnes par exemple, ne suffit guère pour payer les frais de pompage et d'entretien des installations d'eau.

En plus de cela la statistique officielle ne tient pas compte des extances. Au contraire, elle indique les montants qui auraient théoriquement dû rentrer. Par contre, nous sommes obligés d'en tenir compte du fait qu'elles ont généralement varié entre 200,000 fr. et 300,000 fr. pour les Franches-Montagnes seulement et pour le tout. Les chiffres que nous indiquons pour une année contiennent donc toujours les rentrées effectives pour les impôts dus, ainsi que les extances des années précédentes qui furent encaissées durant l'exercice en question. De cette façon seulement nous pouvions arriver à déterminer le plus exactement possible les montants dont les communes purent disposer à leur gré et sans aucune servitude.

Nous avons volontairement fait abstraction de quelques petites recettes insignifiantes, telles qu'elles se présentent pour certaines communes sous forme d'intérêts et de contributions régulières. Pour la commune de Saignelégier, cepen-

dant, les intérêts qui lui sont versés par ses services industriels atteignent un montant qui vaut la peine d'être retenu et qui se range généralement autour de 20,000 fr. par année en chiffres ronds. En ce qui concerne les contributions, la commune générale de Montfaucon obtient par an, de la part de sa première section, une contribution régulière voisine de 10,000 fr. environ. Au courant de ces dernières années, les services industriels de Saignelégier ont également laissé de beaux bénéfices.

Comme le nombre des communes qui bénéficent de ces recettes spéciales est très restreint, il eût été faux d'introduire ces chiffres dans une statistique enveloppant toutes les communes, car ceci aurait complètement faussé leur importance.

Recettes ordinaires des communes franc-montagnardes

Année	Immeubles	En % du total	Impôts	En % du total	Total
1900	150,799	67,5	72,548	32.5	223,357
1913	332,826	77,6	96,364	22,4	429,190
1919	551,088	82,0	121.408	18,0	672,496
1920	863,619	80,8	205,314	19,2	1,068,933
1921	388,557	64,7	212,050	35,3	600,607
1922	442,884	71,2	179,861	28,8	622,745
1923	545,890	73,8	193,415	26,2	739,305
1924	424,153	65,6	221,870	34,4	645,023
1928	622,020	71,8	243,514	28,2	865,534
1929	709,462	75,0	235,950	25.0	945.412
1930	509,076	67,5	244,988	32,5	754.064
1931	328,471	59,0	228,450	41,0	556,921
1932	327,769	58,8	229,992	41,2	557,761
1933	363,444	59.6	246,318	40.4	609,762
1934	313,755	58,6	221,257	41,4	535,012
1935	278,804	51,2	265,567	48,8	544.371
1936	300,813	51,9	278,145	48,1	578.958
1937	380,191	57,5	280,614	42,5	660,805
1938	395,399	55,8	312,575	44,2	707,974
1939	372,279	57,0	307,160	45,2	679,439

Alors qu'elles représentent des ressources très notables pour les communes en question, elles signifient très peu de chose pour l'ensemble du district.

De même nous avons dû faire abstraction des recettes non effectives dont les communes ont bénéficié au courant de ces années, telles que les subsides de l'Etat et les montants obtenus par voie d'emprunt qui, bien souvent, ont été plus considérables pour certaines communes que les recettes normales.

Ce tableau nous fait voir le magnifique essor économique que les Franches-Montagnes ont connu au début de ce siècle et qui fut nettement brisé par les événements qui suivirent la guerre mondiale de 1914—1918.

Si nous observons la composition des recettes des communes franc-montagnardes, nous constatons qu'elle est exactement inverse par rapport à celle des communes industrielles du Jura Sud. Pour la région de la montagne, les recettes provenant des impôts n'ont jamais joué un rôle décisif. Le rendement des immeubles et des forêts, par contre, constitue, à lui seul, le facteur important qui décide du bien-être financier de ces communes, qu'elles soient industrielles ou complètement rurales. Nous pouvons facilement nous en convaincre si nous observons les mauvaises années. Ce sont toujours elles qui accusent les plus petites quotes-parts de revenus provenant des immeubles et des forêts.

Les variations dans la structure des recettes ont été beaucoup plus marquées dans les Franches-Montagnes que dans le Jura Sud. De plus, elles se sont opérées dans le sens inverse. Alors que la quote-part des impositions diminuait sans cesse dans le Jura Sud, dans les Franches-Montagnes la quote-part de celles-ci a passablement augmenté à la suite d'une diminution extraordinaire du rendement des forêts. En 1920, année record, la quote-part des immeubles était de 80,8 % et celle des impôts de 19,2 % seulement, tandis qu'en 1935 la quote-part des immeubles se trouvait réduite à 51,2 pour cent et celle des impôts s'était, de ce fait, accrue à 48,8 %. Si nous observons notre tableau, nous pouvons remarquer qu'il ne s'agit pas d'exceptions pour les chiffres que nous venons de citer; bien au contraire, ils marquent simplement deux points cardinaux d'une évolution qui comprend plusieurs années.

La quote-part des recettes calculée par habitant pour les deux régions observées accuse également des variations

considérables. En 1928, elle se chiffrait par 86,1 fr. par tête pour les Franches-Montagnes, tandis que, pour le Jura Sud, le montant correspondant n'atteignait que 80 fr. Au cours de 10 ans la situation fut exactement renversée. Alors que les communes franc-montagnardes ne comptent plus qu'une quote-part de revenus de 80,8 fr. par tête en 1938, les communes industrielles du Jura Sud voient la leur portée à 90,9 fr.

Nous pouvons donc constater trois différences fondamentales pour les deux régions qui font l'objet de notre enquête. Alors que les impôts jouent un rôle de première importance pour la composition des recettes dans le Jura Sud, ce sont les revenus provenant des immeubles et des forêts qui revêtent la position la plus importante dans les Franches-Montagnes. Quant aux variations dans la structure des recettes, si les impositions perdent légèrement de leur importance dans le Jura Sud, elles acquièrent, aux Franches-Montagnes, une fonction de plus en plus déterminante. En ce qui concerne finalement la quote-part des recettes calculée par tête d'habitant, dans les Franches-Montagnes nous observons une diminution sensible, alors que, dans le Jura Sud, une augmentation assez importante se fait remarquer.

La différence qui existe entre la structure des recettes des communes franc-montagnardes et celle des communes industrielles du Jura Sud s'explique facilement par l'existence des communes bourgeoises. Sur les 12 communes du Jura Sud que nous avons choisies comme base pour notre enquête, les communes de Cormoret, Cortébert, Courtelary, St-Imier, Sonceboz, Sonvilier, Tramelan-dessous, Villeret, Malleray et Tavannes, soit 10 en tout, possèdent des communes bourgeoises organisées. Or, celles-ci, bien qu'elles possèdent la presque totalité des biens fonciers, quoiqu'elles bénéficient de revenus très considérables provenant de ces biens, n'ont guère de charges administratives, autre que celle de l'assistance à leurs ressortissants. Dans les Franches-Montagnes, par contre, 13 communes sur les 17 sont des communes mixtes, c'est-à-dire des communes où l'administration de la commune municipale a fusionné avec celle de la bourgeoisie. Les bourgeoisies ne jouent donc pas un grand rôle dans cette région; par contre, nous y trouvons un grand nombre de communes sectionnées, soit celles des Bois, des Enfers, d'Epiquerez, de Goumois, de Montfaucon, des Pommerats, de St-Brais et de Soubey.

D'une façon générale, leur organisation place une ou plusieurs sections indépendantes à côté de la commune géné-

rale. En ce qui concerne le partage des biens entre elles, il est tout aussi inégal que dans le Jura Sud entre les municipalités et les bourgeoisies. Nous rencontrons presque partout une commune générale qui doit faire face à toutes les charges publiques et qui ne possède pas d'autres recettes que les impositions et, d'autre part, des sections indépendantes qui n'ont pas ou, du moins, très peu de charges publiques, mais qui possèdent tous les biens fonciers ainsi que les revenus considérables qui en découlent.

Nous pouvons donc constater un fait étrange dans notre organisation communale en ce sens que, aussi bien dans les Franches-Montagnes que dans le Jura Sud, une grande partie des recettes provenant de biens publics ne sert pas à faire face aux dépenses publiques; car ces recettes sont tout simplement et grâce à des privilèges personnels acquis il y a des siècles, à la disposition de certaines corporations de jouissance qui en disposent comme bon leur semble et comme d'une propriété privée. Au cours de ce travail, nous aurons encore à nous occuper des communes sectionnées des Franches-Montagnes d'une façon plus précise.

bb. — L'évolution des recettes

I. — Dans le Jura Sud

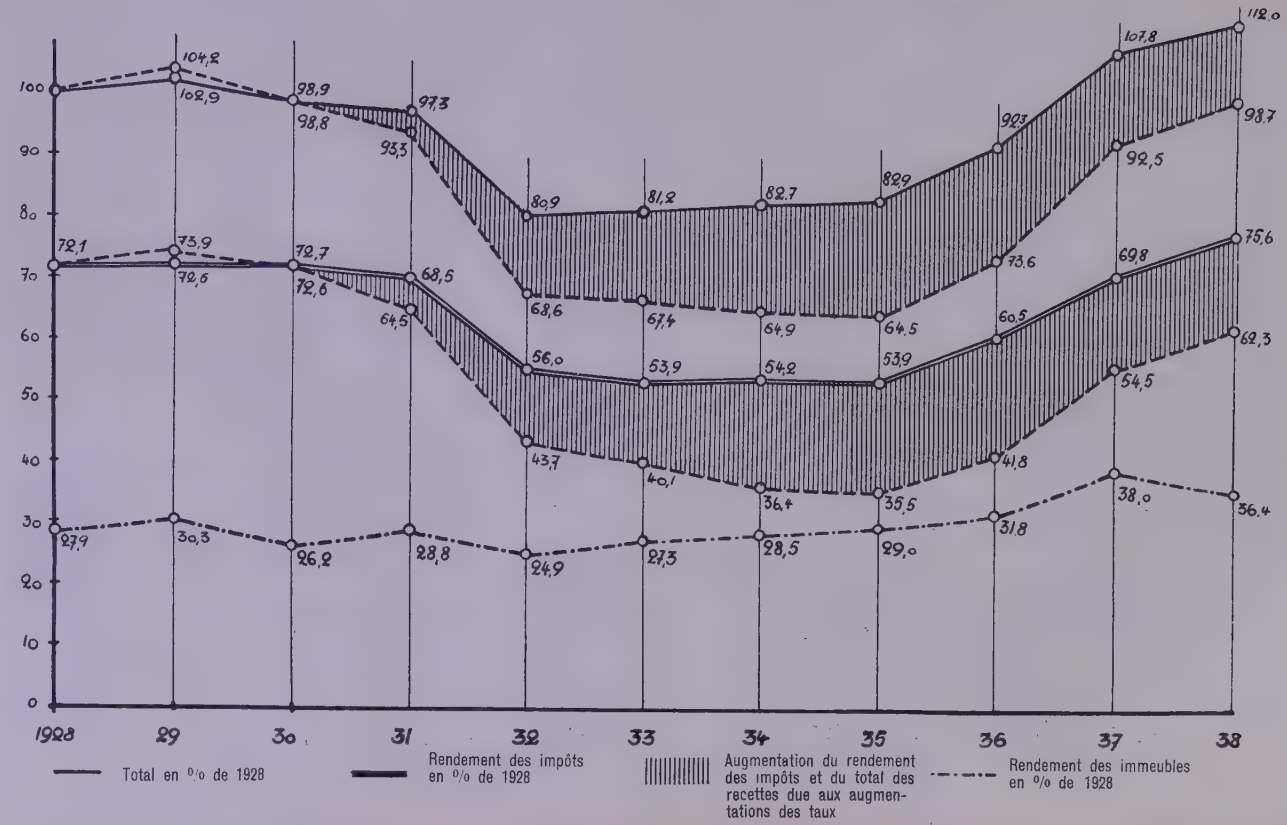
Les quelques chiffres suivants nous donnent un aperçu de l'évolution du total des recettes ainsi que des facteurs principaux qui les composent pour les années 1928-1938:

L'évolution des recettes pour 12 communes du Jura Sud de 1928 à 1938
(en % de 1928)

Année	Immeubles	Impôts	Total	Augmentation des recettes due à l'augmentation des taux d'impôts en %
1928	27,9	72,1	100,0	—
1929	30,3	72,6	102,9	—
1930	26,2	72,7	98,9	0,1
1931	28,8	68,5	97,3	4,0
1932	24,9	56,0	80,9	12,3
1933	27,3	53,9	81,2	13,8
1934	28,5	54,2	82,7	17,8
1935	29,0	53,9	82,9	18,4
1936	31,8	60,5	92,3	18,7
1937	38,0	69,8	107,8	15,3
1938	36,4	75,6	112,0	13,3

Graphique No 1

Evolution des recettes pour 12 communes industrielles du Jura Sud de 1928 à 1938



Si nous déduisions du total les chiffres indiqués dans la colonne 5, nous obtiendrions les recettes telles qu'elles se seraient présentées si les communes n'avaient pas cherché à s'en procurer de nouvelles par leurs propres moyens. Nous constatons que, durant un certain nombre de mauvaises années, les augmentations du rendement des impôts sont uniquement dues à l'augmentation des taux, tandis qu'à partir de 1936 et de 1937 seulement la reprise des affaires commence également à contribuer à l'augmentation du rendement des impôts.

Le graphique No 1 nous donne toutes ces indications sous une autre forme plus explicite. En l'observant minutieusement, nous constatons d'abord que le total des recettes a légèrement augmenté jusqu'en 1929 pour tomber ensuite rapidement au 80,9 % en 1932. Depuis cette année elles restent à peu près stables jusqu'en 1935 où elles atteignent le 82,9 % de 1928 et c'est seulement ensuite que survient une ascension très marquée qui porte le total des recettes pour 1938 au 112,0 % de l'année 1928.

La courbe se rapportant à la quote-part des impôts nous fait voir que ceux-ci sont restés à peu près stables jusqu'en 1930. Ensuite, une forte diminution se fait remarquer, diminution qui va en decrescendo jusqu'en 1935 et ce n'est que depuis l'année suivante qu'une augmentation assez sensible se manifeste à nouveau, élevant la courbe pour l'année 1938 à peu près à sa cote de 1928.

La partie hachurée au-dessous de la courbe des impôts nous fait voir l'augmentation de leur rendement, due aux augmentations des taux. De ce fait, la courbe délimitant la partie inférieure de l'espace hachuré représente la courbe de la quote-part des impositions, telle qu'elle se serait présentée, si les augmentations des taux n'avaient pas eu lieu. Il en est de même pour l'espace hachuré au-dessous de la courbe indiquant le total des recettes. Ici, également, la courbe délimitant la partie inférieure des hachures indique l'évolution que les recettes globales auraient connue sans les augmentations des taux sus-indiquées.

En ce qui concerne cette courbe nous constatons que la quote-part des impôts aurait connu une sensible diminution jusqu'en 1935. De plus, nous constatons qu'elle n'aurait même plus atteint son niveau de 1928 qui était de 72,1 % du total puisqu'en 1938 la courbe ne parvient plus à dépasser la cote de 62,3 %. Quant au total des recettes, il aurait de nouveau

atteint à peu près le niveau de 1928, mais seulement grâce à une augmentation lente et suivie du rendement des immeubles et des autres recettes, comme nous le prouve la courbe qui s'y rapporte.

Si nous comparons les courbes relatives au total des recettes, d'une part, et aux impositions, d'autre part, nous pouvons en outre constater qu'elles sont parallèles, qu'elles descendent et qu'elles montent toujours ensemble. Ceci nous prouve que les impôts représentent le seul facteur décisif pour l'évolution des recettes des communes industrielles du Jura Sud, tandis que le rendement des immeubles ne joue qu'un rôle tout à fait insignifiant.

II. — Dans les Franches-Montagnes

Pour la région des Franches-Montagnes, l'évolution des recettes présente une physionomie encore bien moins réjouissante, car les influences directes et indirectes de la crise y ont produit des effets littéralement dévastateurs.

Le tableau suivant nous donne une première vue d'ensemble de cette évolution.

L'évolution des recettes des communes franc-montagnardes

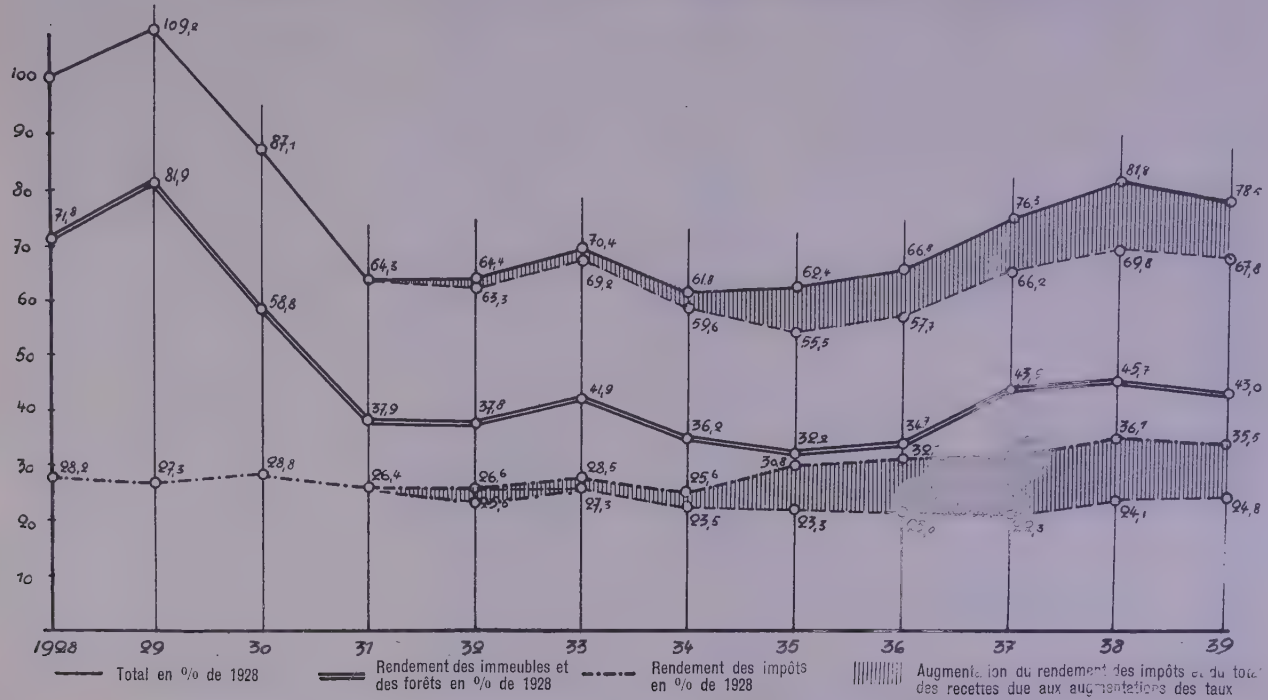
(en % de 1928)

Année	Immeubles	Impôts	Total	Augmentation due à l'augmentation des taux d'Impôts
1928	71,8	28,2	100,0	—
1929	81,9	27,3	109,2	—
1930	58,8	28,3	87,1	—
1931	37,9	26,4	64,3	—
1932	37,8	26,6	64,4	1,1
1933	41,9	28,5	70,4	1,2
1934	36,2	25,6	61,8	2,2
1935	32,2	30,6	62,4	6,9
1936	34 7	32,1	66,8	9,1
1937	43,9	32,4	76,3	10,1
1938	45,7	36,1	81,8	12,0
1939	43,0	35,5	78,5	10,7

Comme nous pouvons nous en apercevoir en suivant les chiffres de la colonne 5, les augmentations des taux d'impôts

Graphique No 2

Evolution des recettes des communes franc-montagnardes de 1928 à 1939



n'ont pas produit des effets aussi marqués dans cette région que dans le Jura Sud et ceci pour des raisons que nous allons découvrir sous peu.

Ici également le graphique No 2, qui est conçu exactement de la même façon que le précédent et qui est, de ce fait, directement comparable à celui-ci, nous donne une foule de renseignements.

Nous y remarquons d'abord que les recettes des communes franc-montagnardes ont également connu une période assez heureuse jusqu'en 1929. Mais, à partir de cette année-là, un soudain revirement les abaisse très fortement; après quelques fluctuations insignifiantes, elles tombent au minimum en 1934, année néfaste, durant laquelle elles représentent encore le 61,8 % du total de 1928. Puis, insensiblement, une légère augmentation se fait sentir, augmentation qui les porte de nouveau au 81,8 % du total de 1928 pour l'année 1938, mais ce niveau ne peut pas être maintenu et, en 1939, nous constatons de nouveau une légère diminution.

En ce qui concerne la quote-part des impositions, leur rendement reste à peu près stable jusqu'en 1933. Après une légère flexion en 1934, leur quote-part augmente à nouveau, puis, finalement, elle dépasse le plafond de 1928 par 7,9 % en 1938. Nous devons toutefois nous méfier de la courbe supérieure calculée sur le rendement effectif des impôts. La courbe délimitant la partie inférieure de l'espace hachuré qui indique l'évolution de la quote-part du total que les impôts auraient fourni sans les augmentations des taux, nous brosse un tableau bien moins optimiste de la situation.

Si nous suivons cette courbe, nous pouvons constater qu'elle va sans cesse en diminuant jusqu'en 1937. Une petite augmentation, qui se fait sentir par la suite, est tout à fait insignifiante. Si malgré tout les communes franc-montagnardes ont pu maintenir le rendement de leurs impôts toujours à peu près au même niveau, ce n'était que grâce à une considérable réserve cachée qui restait à leur disposition dans ce domaine, étant donné que quelques communes ne percevaient que très peu ou pas du tout d'impôts communaux au début de la présente période d'enquête. De cette façon, elles eurent la possibilité de se procurer toujours de nouveaux moyens en serrant la vis fiscale. Sans cette possibilité les recettes fiscales auraient sans cesse décru et ceci à la suite d'une diminution catastrophique du revenu imposable en première classe, diminution qui s'est fait sentir à peu près dans toutes les communes et qui ne cesse pas malgré la fin de la crise

économique et la reprise des affaires dans d'autres régions. Nous allons d'ailleurs sous peu en fournir la preuve évidente.

En suivant la courbe qui se rapporte à la quote-part des immeubles et des forêts, nous pouvons constater qu'elle est exactement parallèle à celle qui indique l'évolution de la totalité des recettes. Ceci nous prouve nettement que ce sont justement, comme nous le disions déjà plus haut, le rendement des immeubles et surtout celui des forêts qui décident uniquement des hauts et des bas dans les recettes des communes franc-montagnardes, tandis que les impositions ne jouent qu'un rôle presque insignifiant.

Notre graphique fut volontairement arrêté en 1939, du fait qu'à partir de cette date, les influences extraordinaires de la nouvelle guerre mondiale se font sentir. Or nous ne pouvons pas nous baser sur des années dont la physionomie est faussée par des événements exceptionnels.

Ainsi le bois se revend de nouveau à des prix excessivement surfaits qui ne seront certainement pas de très longue durée et, de ce fait, les recettes communales connaissent une période assez réjouissante. De plus, les communes ont été autorisées à effectuer des coupes plus importantes que d'habitude. Si toutefois ces coupes forcées allaient durer quelque temps encore, les communes seraient alors obligées de réduire bien au-dessous de la moyenne normale les coupes des années qui suivront la guerre afin de compenser l'exploitation trop poussée d'aujourd'hui.

Comme le bien-être financier des communes franc-montagnardes dépend tout spécialement du rendement de leurs forêts, celles-ci pourraient se trouver devant une situation très difficile si les prix du bois allaient sensiblement baisser. Elles ne pourraient alors pas compenser la moins-value de celui-ci par des coupes plus importantes, étant donné que l'étendue de leurs forêts risquerait d'être trop réduite par les coupes forcées effectuées durant la guerre. Il y a là un grand danger, surtout pour les communes franc-montagnardes que nous devons déjà envisager actuellement.

Si nous comparons les graphiques No 1 et No 2 nous pouvons alors voir quelles sont pour les deux régions observées les grandes différences dont dépendent les recettes communales ainsi que l'évolution de celles-ci.

Pour le Jura Sud, nous avons constaté que la courbe indiquant l'évolution de la totalité des recettes est absolument parallèle à celle indiquant le rendement des impositions, tandis que, dans les Franches-Montagnes, c'est la courbe indi-

quant le rendement des immeubles et des forêts qui dicte la marche de la courbe donnant les totaux. Nous pouvons en déduire que, dans le Jura Sud, ce sont les impositions qui dictent les hauts et les bas des recettes communales, tandis qu'aux Franches-Montagnes c'est le rendement des forêts.

En ce qui concerne l'évolution des recettes, nous pouvons observer la différence la plus frappante, qui est essentiellement à la base de la situation très dangereuse des communes franc-montagnardes malgré leur plafond de dettes en somme moins élevé.

Dans le Jura Sud nous constatons une très belle reprise et des augmentations de recettes très notables qui ne sont pas dues à des circonstances exceptionnelles comme c'est le cas aujourd'hui dans les Franches-Montagnes à la suite des influences de la guerre. Ces belles augmentations qui se font sentir à partir de 1935 sont uniquement causées par la reprise des affaires qui a été favorisée par une réorganisation ferme et durable de l'industrie horlogère.

Nous pouvons constater que les impôts aussi bien que le rendement des immeubles et les autres recettes augmentent à un tel point qu'en 1938 ils dépassent sensiblement les cotes atteintes en 1928. Ainsi, en 1938, les recettes totales sont de 12 % plus élevées qu'en 1928, la quote-part des impôts, compte tenu des augmentations des taux, dépassant de 3,5 % celle de 1928.

Pour les immeubles, nous constatons également une quote-part supérieure de 8,5 % à celle de 1928.

Même si nous prenons la courbe délimitant la partie inférieure de l'espace hachuré, au-dessous de la courbe se rapportant aux impôts, qui nous indique l'évolution que ceux-ci auraient connus sans les augmentations des taux, nous pouvons constater qu'à partir de 1935 également leur quote-part augmente même très sensiblement quoiqu'elle n'atteigne plus jamais son niveau de 1928. Néanmoins nous pouvons noter des symptômes très nets qui nous laissent croire à une guérison effective et non seulement à des augmentations dues à des circonstances exceptionnelles qui ne peuvent jamais être de longue durée.

Aux Franches-Montagnes par contre la diminution des recettes communales intervenue dans les années 1930 à 1935 paraît irréparable tant que l'évolution de la situation économique fut normale. Grâce à la guerre seulement, une augmentation sensible put avoir lieu, augmentation dont il est

sûr qu'elle ne survivra pas aux effets économiques extraordinaires de celle-ci.

Nous pouvons observer que les recettes des communes de la Montagne, après avoir marqué leur minimum en 1935, connaissent également une petite reprise, mais celle-ci ne leur permet plus d'atteindre le niveau de 1928. En 1938 elles représentent encore une fois le 81,8 % de 1928, mais cette cote ne peut même pas être maintenue, de sorte qu'en 1939 le total des recettes des communes franc-montagnardes est de 21,5 % inférieur à celui de 1928.

Cette diminution provient surtout d'une moins-value sensible des recettes sur les immeubles. En effet, en 1938, leur quote-part se range de 28,8 % au-dessous du niveau de 1928. Heureusement, cette diminution est un peu compensée par une légère augmentation de la quote-part des impôts qui se chiffre par 7,3 % par rapport à 1928.

Si, toutefois, nous prenons la courbe qui nous indique l'évolution du rendement des impôts en éliminant les effets des augmentations des taux, nous pouvons voir que, contrairement à ce qui est arrivé dans le Jura Sud, une augmentation n'a pas lieu pour les Franches-Montagnes. Alors qu'à partir de 1935 la courbe en question s'est de nouveau élevée de 26,8 % pour les communes industrielles du Jura Sud, nous ne remarquons qu'une augmentation insignifiante de 1,5 % pour les communes franc-montagnardes. C'est là le seul signe très faible de la reprise des affaires. Il va sans dire que cette augmentation ne signifie rien du tout, qu'elle est au contraire avec les chiffres toujours croissants de l'assistance publique et le nombre toujours grandissant d'ateliers vides, un symptôme certain de la disparition des industries dans les Franches-Montagnes.

En plus de cela, l'augmentation effective des recettes des communes franc-montagnardes provient d'une partie de la rentrée des extances, celles-ci ayant passablement été réduites à partir de 1934 où elles se chiffraient encore par 314.855 fr. pour arriver finalement à 245.412 fr. en 1940.

Si nous observons les efforts que les communes ont faits pour se procurer de nouvelles recettes par leurs propres moyens, nous devons admettre que les communes industrielles du Jura Sud ont été plus énergiques dans ce domaine que les communes franc-montagnardes. Alors que les augmentations des taux ont produit une augmentation du total des recettes allant jusqu'à 18,7 % pour les communes du Jura Sud, cette augmentation des taux n'a jamais produit qu'un

accroissement maximum des recettes de 12,0 % chez leurs voisines de la Montagne.

Ceci provient, d'une part, du fait que les communes franc-montagnardes ont beaucoup trop hésité pour procéder à l'augmentation des taux d'impôts lorsqu'il eût encore été temps de le faire. D'autre part, nous devons admettre que les Montagnards auraient dû majorer leurs taux d'une façon beaucoup plus massive que leurs voisins du Jura Sud pour arriver aux mêmes effets sur les totaux des revenus, car leurs impositions ne représentent qu'une quote-part bien inférieure du total des recettes. En plus de cela des augmentations très massives eussent souvent été insupportables du fait que le rendement des domaines est toujours moindre dans les régions montagneuses que dans les régions du bas et du fait aussi que le revenu imposable en première classe faisait souvent défaut.

cc. — Les facteurs qui ont influencé les recettes

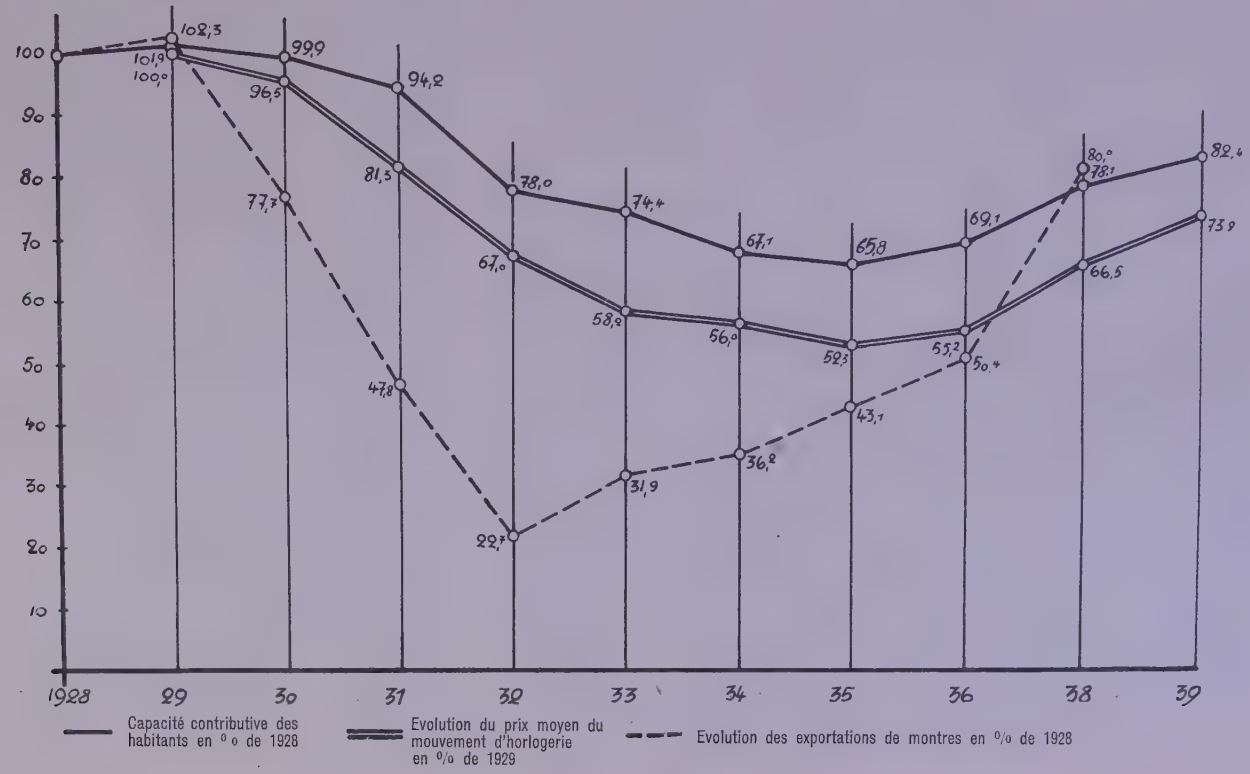
Nous venons d'établir que le bien-être financier des communes industrielles du Jura Sud dépend en première ligne du rendement des impositions. Il est de ce fait de toute première importance d'établir maintenant de quoi dépend le rendement de ces impôts.

Le graphique No 3 nous donne toutes les explications à ce sujet. La courbe supérieure y représente le rendement des impôts calculé en % de 1928 et aux taux de 1928. Nous obtenons donc, comme nous l'avons vu plus haut, une courbe qui descend jusqu'en 1935 où elle atteint la cote de 65,8 % pour remonter ensuite au 82,4 % de son point initial pour l'année 1938. Nous pouvons en déduire que malgré la reprise des affaires qui est manifeste depuis 1935, il s'est produit un fléchissement de la capacité contributive de cette région.

Il est évident que nous en cherchons en premier lieu les raisons dans la crise économique et dans ses influences sur les finances publiques. Mais alors, si nous prenons la courbe qui représente les exportations de montres en % de 1928. nous sommes stupéfaits de constater qu'un parallélisme entre celle-ci et la courbe indiquant le rendement des impôts n'existe pas. Alors que des augmentations notables se manifestent dans l'exportation des montres à partir de 1932, le rendement des impôts ne cesse de diminuer. Nous sommes donc obligés de chercher un autre point de repère. Celui-ci nous est fourni par le prix moyen du mouvement d'horlogerie calculé par la Chambre suisse d'horlogerie à La Chaux-

Graphique No 3

Evolution de la capacité contributive dans 12 communes industrielles du Jura Sud comparée à l'évolution du prix moyen du mouvement d'horlogerie



de-Fonds. En observant la courbe qui représente l'évolution de ce prix moyen en % de 1929, nous constatons à notre grand étonnement qu'elle est absolument parallèle à celle qui nous fait voir le rendement des impôts.

Les déductions que nous pouvons en tirer sont claires et brèves. Elles nous disent que le bien-être financier des communes industrielles du Jura Sud dépend du bon rendement de l'industrie horlogère.

Elles nous font aussi comprendre que les crises économiques et les stagnations des exportations n'exercent qu'une influence indirecte sur les finances publiques et seulement dans la mesure où elles abaissent les prix. Ce sont par contre les prix des montres qui dictent tout spécialement l'importance de la capacité contributive de cette région. Il en découle qu'il ne suffit pas que les industries horlogères travaillent à plein rendement, mais qu'il faut encore qu'elles puissent travailler à des prix convenables qui leur laissent un gain. Dans cet ordre d'idées la réorganisation de l'industrie horlogère, telle qu'elle fut effectuée ces dernières années, s'est avérée une nécessité impérieuse.

Pour les Franches-Montagnes nous avons constaté que c'est le rendement des immeubles et plus particulièrement le rendement des forêts qui dicte les hauts et les bas des finances communales. Afin de nous rendre compte quelle fut la catastrophe survenue dans le domaine des prix du bois, regardons le tableau suivant qui nous indique le rendement des forêts de 6 communes franc-montagnardes.

Rendement des forêts de 6 communes franc-montagnardes

Année	Rendement net en fr.	en % de 1928
1928	144,548	100,0
1929	195,212	135,0
1930	149,870	103,7
1931	93,295	64.5
1932	84,531	58,4
1933	92,902	64.2
1934	80,806	55,9
1935	62,552	43,2
1936	51,100	35,3
1937	91,156	63,0
1938	85,748	59,3

Il est évident que les finances publiques furent affectées au plus haut point par des diminutions aussi importantes allant assez exactement jusqu'aux deux tiers du rendement de 1928. De plus, ces chiffres sont pris dans des communes réparties sur tout le territoire des Franches-Montagnes; ils représentent donc des valeurs moyennes. Il y a cependant des communes qui possèdent des forêts très mal placées, dont l'exploitation est excessivement coûteuse; les communes limitrophes du Doubs par exemple, furent obligées de cesser toutes les coupes de bois pendant un certain temps, parce que le rendement ne couvrait plus les frais d'exploitation et de façonnage.

Nous ne trouvons aucun compte communal datant de cette période qui ne mentionne pas dans son préambule les diminutions du rendement des forêts et qui ne fasse pas allusion à la situation de plus en plus intenable qui en résulta. Nous nous bornons ici à citer quelques exemples typiques. La commune d'Epauvillers se vit dans l'obligation d'emprunter 12.000 fr. en 1935 parce que les coupes de bois ne purent être adjugées faute de prix intéressants. Le compte forestier de la commune de Soubey également ne rapporta plus rien; au contraire, il bouclait par des déficits qui se chiffraient par 3200 fr. en 1931 et par 2100 fr. en 1932; puis, son rendement resta très mauvais pendant plusieurs années encore. Bien souvent, un grand nombre de communes durent suspendre le service de leurs dettes, faute de moyens et à la suite d'une mévente de leur bois. Notons encore le cas aussi exceptionnel qu'amusant de la première section de la commune de St-Brais qui contracta un emprunt de 10.000 fr. en 1930 pour payer les gaubes! Du fait que cette commune dispose encore d'une fortune assez imposante elle n'en subit pas de graves conséquences; mais elle dut accepter les remontrances de ces Messieurs de Berne.

Nous pouvons conclure de ces constatations que le maintien des prix du bois à un niveau acceptable représente une nécessité aussi vitale pour les communes franc-montagnardes que le bon rendement de l'industrie horlogère pour les communes industrielles du Jura Sud.

c. — Les erreurs administratives

Comme nous l'avons fait remarquer dans notre deuxième chapitre, les erreurs administratives se rapportent presque

uniquement à la perception des recettes et à l'administration des biens, à l'exception des grandes constructions et des risques industriels assumés par certaines communes.

Parmi le nombre élevé de grandes et de petites erreurs que nous pourrions citer en ce lieu, nous n'en retenons que quelques-unes, que nous groupons en trois catégories; ce sont les seules, d'ailleurs, qui aient produit des effets vraiment remarquables:

1. L'incapacité de se procurer à temps de nouvelles ressources dans le domaine des recettes ordinaires pour compenser les déficits survenus ou pour faire face à de nouvelles charges résultant soit de la crise soit de constructions, ainsi que la négligence dans le recouvrement des créances publiques.
2. La consommation des réserves.
3. Le manque d'expérience ou l'incapacité de certains caissiers communaux en matière financière et en matière de comptabilité.

En ce qui concerne l'incapacité des communes de se procurer de nouvelles ressources pour faire face aux charges accrues ou au rendement devenu déficitaire d'autres sources de revenus ordinaires, la faute n'incombe pas en premier lieu aux autorités communales, mais surtout au manque de clairvoyance des contribuables. En voici quelques exemples qui le prouveront. En 1932, l'assemblée communale de Montfaucon décide de maintenir les taux d'impôts sans tenir compte des charges créées par le chômage. La commune se voit donc dans l'obligation de contracter un emprunt de 8,500 fr. auprès de sa première section pour se procurer les fonds dont elle a besoin. En 1935 le préfet fait remarquer à la même commune que ses perceptions d'impôts sont toujours insuffisantes.

Pour la commune d'Epauvillers le cas est encore pire. Malgré un plafond de dettes toujours plus élevé dont l'origine remonte à la construction d'un nouveau collège, cette commune ne perçoit aucun impôt communal jusqu'en 1934. Comme le rendement des forêts laisse bien à désirer pendant toutes ces années, elle se procure les fonds dont elle a besoin en chargeant son compte courant auprès de la caisse Raiffeisen sur lequel elle n'effectue aucun amortissement. En 1935 encore, la perception des impôts est tout à fait insuf-

fisante. C'est donc uniquement de cette façon que la commune d'Epauvillers a contracté la majeure partie de la dette énorme, dont elle souffre actuellement.

Dans cet ordre d'idées nous pouvons encore noter le passage suivant qui se trouve dans les notes des vérificateurs des comptes de la commune des Bois pour l'année 1936:

> « Nous jugeons utile et urgente la nécessité de ramener un équilibre budgétaire comprenant l'amortissement graduel de la dette flottante, sans bien entendu de nouvelles charges pour les contribuables ».

Ces gens ne se rendaient pas compte qu'ils exigeaient de la part de leurs autorités communales la quadrature du cercle!

Le phénomène que nous venons d'évoquer ne se limite pas aux communes précitées. Au contraire, il est tout à fait général sauf pour certaines communes industrielles du Jura Sud qui ont augmenté leurs impôts jusqu'à la limite supérieure des charges encore supportables. D'autres communes par contre ont vendu des immeubles pour faire face à leurs obligations, tandis que quelques communes sectionnées ont étudié un peu tardivement la participation des sections privilégiées aux frais de l'administration sans pour autant arriver à des résultats appréciables. En plus de cela, nous devons noter que la presque totalité d'entre elles ont omis de percevoir les capitations civiques et les intérêts moratoires pour les sommes qui leur restaient dues.

De toute façon on peut admettre que les communes cherchèrent à éviter par tous les moyens de charger leurs contribuables. Elles préfèrèrent se procurer des moyens par d'autres voies, notamment par la voie du compte courant. Une telle politique financière manque évidemment de toute prévoyance, car les augmentations des charges fiscales qu'elles voulurent éviter par ces moyens devinrent tout de même nécessaires par la suite. De plus, ces augmentations des taux d'impôts perdirent une grande partie de leur efficacité du fait qu'elles furent opérées tardivement. Faites à temps, elles auraient procuré des moyens pour l'administration courante; réalisées tardivement, leur produit dut servir en premier lieu à l'amortissement des dettes contractées entre temps. De ce fait l'administration courante n'en profita guère.

De même, le recouvrement des extances ne fut pas poursuivi partout avec le mordant nécessaire. En disant ceci, nous ne faisons pas allusion aux années de crise, mais nous pen-

sons aux bonnes années d'avant celle-ci. Bien des communes furent, durant les années de crise, obligées de poursuivre un grand nombre de contribuables pour des extances qui étaient bien antérieures à celle-ci; ces mesures furent sans résultat évident; ils ne provoquèrent que des frais qui se chiffrèrent souvent par milliers de francs; les créances furent définitivement passées au livre noir.

La consommation des fonds spéciaux et des réserves ne fut rien d'autre que la suite logique de cette politique financière du moindre effort. Néanmoins elle ne fut pas le fait de ces dernières années de crise économique. Au contraire, elle date de plus loin en arrière déjà, comme nous allons nous en apercevoir pour les fonds d'assistance des communes franc-montagnardes. Les quelques chiffres suivants nous donnent un aperçu de la situation.

Consommation des fonds d'école et d'assistance par les communes franc-montagnardes

I. Fonds d'école

Année	Dettes communales envers ce fonds	En % du total
1928	62,827	4,8
1934	74,512	5.2
1939	68,436	4,7

II. Fonds d'assistance

Année	Dettes communales envers ce fonds	En % du total
1900	76,498	37,0
1928	156,652	37,8
1934	179,618	42,9
1939	174,288	41,4

Les montants sus-indiqués ont été empruntés à leurs fonds spéciaux par les communes — cela sans autorisation du Conseil exécutif — dans le but de couvrir les dépenses de l'administration courante. Les pourcentages indiqués pour les fonds d'école ne sont pas comparables à ceux indiqués pour les fonds des pauvres, du fait que les estimations ca-

dastrales des bâtiments d'école sont compris dans le total des fonds. Ce que les communes ont consommé, ce sont les capitaux encore disponibles qui ont par contre souvent été mis à contribution dans une plus forte mesure que ceux des fonds d'assistance.

Nous constatons que le degré de consommation des fonds d'assistance par 37,0 % du total en 1900 a été à peu près le même qu'en 1928 par 37,8 %. Nous remarquons simplement que les communes ont toujours disposé de ces fonds dans la mesure où ils augmentaient puisque le montant dû était de 76,498 fr. en 1900, tandis qu'il s'était accru à 156,652 fr. en 1928. A partir de cette date, nous pouvons encore observer une augmentation jusqu'en 1934. Alors qu'en amortissements rien ne fut versé sur ces comptes jusqu'en 1934, les communes furent enfin contraintes par le Conseil exécutif de verser des acomptes; aussi, vers 1939, remarquons-nous déjà une légère diminution des dettes envers ces fonds.

Les chiffres indiqués ci-dessus ne sont toutefois que des moyennes et il serait erroné de croire que toutes les communes aient attaqué leurs fonds spéciaux dans une aussi large mesure. Alors qu'ils sont tout à fait intacts pour un grand nombre d'entre elles, d'autres les ont presque totalement dépensés; c'est par exemple le cas pour la commune des Bois qui avait, en 1939, consommé le 90,7 % de son fonds des pauvres et pour la commune d'Epiquerez qui, en 1939 également, devait à ce fonds le 84,6 % de son total. Le rapport de la direction cantonale des Affaires communales que nous avons cité au début du second chapitre nous donne encore les détails suivants à ce sujet: La commune municipale de Renan possédait jadis un fonds des écoles de 65,660 fr. et un fonds d'assistance de 152,540 fr. Jusqu'en 1930, elle a pris pour son administration courante et sans aucune autorisation 60,103 fr. au premier de ces fonds et 146,007 fr. au second, de sorte qu'il ne reste qu'un solde de 12,090 fr. pour les deux ensemble. Les communes de Tavannes, Tramelan-dessus et St-Imier ont également prélevé des montants très considérables sur leurs fonds spéciaux. Le rapport précité en conclut:

Il convient d'insister sur le fait que même la mauvaise situation financière d'une commune ne saurait motiver un prélèvement sur ces fonds spéciaux. Ceux-ci constituent en effet des biens à destination déterminée qui, aux termes de l'art. 49 de la loi sur l'organisation communale, ne peuvent être détournés de leur affectation. Les fonds spéciaux doivent être conservés en leur substance même et non seulement

sous forme d'une simple créance comptable envers le compte général de la commune.

Le manque d'expérience de certains caissiers communaux en matière de comptabilité et en matière financière se manifeste surtout pour les petites communes où nous trouvons fréquemment des comptes mal tenus ne rapportant pas la situation financière effective de la commune; ces comptes pèchent soit dans leur comptabilité, soit par des erreurs et des oublis dans les bilans, qui relèvent bien souvent du désordre. Dans le domaine financier un grand nombre de communes eussent pu plus d'une fois saisir de bonnes occasions d'unifier ou de convertir leurs dettes et d'obtenir ainsi des taux d'intérêts plus intéressants. Certaines communes sont allées jusqu'à se procurer des fonds au moyen de billets de change.

Il convient toutefois de ne pas exagérer l'importance de ces erreurs administratives, car si, parfois, elles ont eu des influences assez sensibles, elles ne représentent en aucun cas les raisons principales de l'endettement actuel de nos communes. Ces raisons principales résident, bien au contraire, dans les faits que nous avons signalés au IIme chapitre et dans la diminution des recettes causée par la crise économique.

d. — Les recettes libres par rapport aux dépenses relevant de la crise

Des chiffres, des tableaux et des graphiques concernant les recettes et les dépenses communales ne peuvent être jugés à leur juste valeur que lorsqu'on les met en rapport les uns avec les autres. Mais alors il ne suffit pas de comparer simplement les totaux d'une façon superficielle. Il est inutile aussi de faire de longues comparaisons pour les dépenses ordinaires qui ne sont pas influencées par la situation économique comme c'est le cas pour celles qui se rapportent entre autres aux écoles, à la police locale et aux frais d'administration. Il est inutile aussi de le faire pour les dépenses pour lesquelles des taxes spéciales sont perçues comme par exemple pour l'eau.

Ce que nous cherchons à établir, c'est l'influence des circonstances telles qu'elles résultèrent ces derniers temps de la crise et de la situation économique générale. Pour y parvenir, nous avons additionné, dans les tableaux suivants, les charges qui relèvent de la crise et de l'assistance d'une part,

du service des dettes toujours plus volumineux, d'autre part. Il s'agit là de charges qu'on crut pouvoir attribuer aux communes dans une très large mesure parce qu'en temps normaux elles ne représentent qu'une très petite partie des dépenses communales. A la suite des événements économiques, elles s'amplifièrent de telle façon qu'elles devinrent non seulement les dépenses les plus importantes et les plus volumineuses par rapport aux recettes, mais encore des facteurs insupportables, capables de renverser à eux seuls l'équilibre budgétaire.

Il eût été faux aussi de comparer les dépenses ainsi choisies au total brut des recettes. Nous devons, au contraire, les comparer simplement au montant des recettes ordinaires dont les communes purent disposer librement et sans aucune servitude. De cette façon nous obtenons la tension que les événements économiques ont produite pour les finances communales, ainsi que la tension qui subsista après la crise mais qui lui doit tout au moins son existence.

Passons, pour débuter, aux communes industrielles du Jura Sud:

Tension produite par la crise pour les finances des communes industrielles du Jura Sud

Année	Dépenses			Recettes	Dépenses en % des recettes
	Chômage, allocations de crise, travaux de chômage	Assistance	Serv. des dettes		
1928	13,817	99.000	502,652	1,971,080	31.2
1931	1,248,145	135,000	398,231	1,918,452	92.8
1932	2,036,059	124 000	450.413	1,592,609	163.9
1934	935,295	154.000	595,839	1,631.524	103,2
1937	376,943	140,500	865.699	2,125,189	65,0
1938	349,594	124,000	968,845	2,207,625	65,3

Ce tableau nous fait voir, de quelle façon brutale les finances communales furent mises à contribution par la crise économique et ses suites directes d'abord, et ses suites indirectes ensuite. Alors qu'en 1928, dernière année normale avant la crise, le 31,2 % des recettes ordinaires et libres seulement furent affectées aux dépenses que nous venons de citer, ce pourcentage reste aux environs de 65,0 % après celle-

ci. En 1928, le 68,8 % des recettes libres restaient donc à la disposition des autorités pour faire face à toutes les autres dépenses communales. En 1938, par contre, ce pourcentage se trouve réduit à 34,7 %. Nous pouvons donc constater que la crise économique est parvenue à renverser exactement la situation. Elle a non seulement placé en première ligne des dépenses qui étaient autrefois, en temps normal, tout à fait accessoires et qui devraient l'être pour toute commune qui veut posséder des finances saines, mais encore elle est arrivée à leur assurer cette première position d'une manière durable, du fait que le service des dettes contractées durant ces mauvaises années pèse lourdement sur les finances communales.

Si nous faisons la même opération pour les communes franc-montagnardes, nous constatons que les grandes lignes de l'évolution sont exactement les mêmes quoique nous puissions discerner quelques différences, qui ne sont toutefois pas de principe mais qui relèvent simplement de l'ampleur et des répercussions différentes de la crise économique pour les deux régions.

Voyons d'abord les chiffres:

Tension produite par la crise économique pour les finances des communes franc-montagnardes

Année	Dépenses			Recettes	Dépenses en % des recettes
	Chômage allocations de crise, travaux de chômage	Assistance	Serv. des dettes		
1928	20,809	40,000	371,294	865,534	49,9
1931	50.309	55,000	316,932	556,921	75 8
1932	231,960	57,000	318,764	557,761	108,9
1934	135.953	43,500	284,483	535,012	86 7
1937	86,755	63.500	309.401	660,805	69.5
1939	87,287	52,000	334,320	679,439	69,7

Ce qui nous surprend tout d'abord, c'est la tension beaucoup plus forte que les finances des communes franc-montagnardes connaissaient déjà en 1928. Alors que pour le Jura Sud les dépenses en question ne nécessitaient que le 31,2 % des recettes libres pour 1928, dans les Franches-Montagnes leur quote-part est déjà de 49,9 %, de sorte qu'il ne reste que le 50,1 %, c'est-à-dire exactement la moitié de ces recettes pour faire face aux autres dépenses communales. Ceci pro-

vient des grandes dettes dont les communes franc-montagnardes souffraient déjà à cette époque et qui furent contractées de la manière que nous connaissons. Néanmoins la crise économique de 1929 produisit un nouveau malaise qui n'est cependant pas aussi brutal que celui dont les communes du Jura Sud furent les victimes. La quote-part des dépenses en question atteint tout de même le 69,7 % du total des recettes pour 1939, dépassant ainsi le chiffre correspondant pour leurs voisines du Jura Sud. On peut donc affirmer que la situation financière des communes franc-montagnardes était plus tendue que celle des communes industrielles du Jura Sud avant que les influences extraordinaires de la guerre de 1939 ne se fissent sentir.

De plus, la loi de l'étroite corrélation entre les finances communales et la situation économique se fait nettement remarquer dans ces chiffres. Alors que dans le Jura Sud les dépenses dont nous parlons atteignent le 163,9 % des recettes pour la plus mauvaise année de la crise, dans les Franches-Montagnes, par contre, le 108,9 % représente le chiffre maximum.

La troisième constatation traite des origines de cet accroissement de la tension des finances communales. Pour le Jura Sud nous remarquons qu'elle résulte surtout des dépenses excessives que la crise économique entraîna. Quant aux recettes, leur évolution paraît tout à fait satisfaisante puisque, pour 1938, elles dépassent sensiblement leur niveau de 1928. Dans les communes franc-montagnardes, au contraire, le phénomène remonte à des origines tout à fait différentes. Les dépenses extraordinaires et ordinaires relevant de la crise ne furent jamais aussi excessives que chez leurs voisines du sud. La diminution des recettes par contre fut bien plus marquée. Elle fut le critère des influences de la crise et, ce qu'il y a de pire, c'est qu'elle se maintint quand les temps furent revenus normaux. Il faut donc craindre aujourd'hui qu'elle réapparaisse après la guerre actuelle dès que les influences extraordinaires auront cessé. La détresse des communes industrielles du Jura Sud résulta donc avant tout d'un gonflement démesuré des dépenses extraordinaires et ordinaires causées par la crise et ses suites indirectes, tandis que celle des communes franc-montagnardes est à considérer surtout comme la suite d'un rétrécissement dangereux et durable des recettes. C'est pourquoi la situation des communes franc-montagnardes paraît plus précaire. Supporter des

charges, même énormes, c'est souvent possible lorsqu'on dispose encore des ressources. Supporter des charges, même moyennes, sans recettes suffisantes, c'est impossible.

e. — Les bases démographiques et économiques des régions observées

Il n'est pas possible de procéder à une analyse approfondie des finances communales sans s'occuper en même temps des facteurs qui les ont directement influencées: l'évolution démographique et économique du pays. Il est évident que ces deux facteurs sont en étroite corrélation, car on peut d'emblée admettre qu'un pays qui perd de sa population est un pays dont les bases économiques sont en péril, de sorte qu'il ne réussit plus à nourrir ses ressortissants.

Pour les régions dont nous parlons, il est utile de séparer les communes en trois arrondissements qui représentent effectivement trois districts différents. Cette division n'est pas du tout arbitraire; au contraire, elle est tout naturellement dictée par la configuration géographique du terrain et par les voies de communication existantes. Les trois tableaux que nous reproduisons, nous font voir l'évolution démographique du district des Franches-Montagnes d'abord, puis de celui de Courtelary et, finalement, d'un arrondissement de communes de celui de Moutier.

En observant ces trois tableaux, nous remarquons une étroite similitude entre les mouvements des populations des Franches-Montagnes et du district de Courtelary pour lesquels les diminutions de la population sont très sensibles tandis que les quelques communes du district de Moutier notent une augmentation de population ininterrompue jusqu'en 1941.

Pour les Franches-Montagnes nous pouvons observer que la diminution n'est pas de date bien récente. Bien au contraire, elle remonte déjà à l'année 1870 où les communes franc-montagnardes avaient atteint un total d'habitants de 10,800 partant de 6493 en 1804. Néanmoins, la décroissance ne fut qu'insignifiante jusqu'à l'année fatidique de 1920, année durant laquelle, comme nous l'avons déjà vu et comme nous allons le voir encore, l'essor économique de cette région fut nettement brisé. A partir de cette date, la diminution de la population devient très marquée, le total des habitants tombe à 8327 en 1941, ce qui ne représente plus que le 77,1 % du maximum atteint en 1870 et le 85,8 % de 1860. Sur ce point

Tableau des populations des Franches-Montagnes

Communes	1804	1815	1836	1860	1870	1890	1900	1010	1920	1930	1933	1941
Le Bémont . .	578	613	713	713	718	598	638	522	430	379	373	385
Les Bois . .	969	913	1,137	1,691	1,697	1,575	1.475	1,323	1,172	1,153	1,107	1,077
Les Breuleux .	465	484	740	815	902	1,472	1,444	1,437	1,325	1,196	1,177	1,113
La Chaux . .	162	174	—	202	177	208	208	204	209	152	157	136
Cerniévillers .	50	55	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Les Enfers . .	141	140	—	244	287	218	193	186	178	164	147	145
Epauvillers . .	267	254	565	291	290	320	253	259	259	227	223	209
Epiquerez . .	245	255	—	242	285	206	188	177	182	114	121	145
Goumois . .	75	91	104	240	243	256	229	277	248	225	216	233
Montfaucon . .	433	460	620	527	576	582	608	654	588	462	458	454
Montfavergier .	160	171	—	—	181	143	126	80	96	93	88	88
Muriaux . . .	604	646	—	346	999	972	902	810	783	621	605	593
Le Noirmont .	916	918	1,833	1,833	1,892	1,647	1,695	1,852	1,789	1,596	1,514	1,411
Le Peuchapatte	67	76	142	143	110	108	81	69	41	55	52	48
Les Pommerats	201	209	377	426	458	407	351	364	346	310	313	317
Saignelégier .	500	554	1,903	876	1,012	1,227	1,425	1,679	1,580	1,374	1,350	1,339
St-Brais . . .	389	439	579	468	562	429	401	410	399	359	361	268
Soubey . . .	271	293	—	646	411	381	354	311	319	273	263	366
Total	6,493	6,745	—	9,703	10.800	10,749	10,571	10,614	9,944	8,753	8,525	8,327

Tableau des populations du district de Courtelary

Communes	1850	1860	1870	1880	1888	1900	1910	1920	1930	1941
Corgémont	753	973	1,114	1,356	1.477	1,418	1,369	1,284	1,238	1,168
Cortébert	326	341	652	871	828	793	796	788	792	690
Cormoret	478	509	571	610	647	669	746	739	737	626
Courtelary	868	1,095	1,219	1,202	1,156	1,228	1,337	1,268	1,192	1,059
La Ferrière	796	969	1,040	904	796	723	630	570	525	472
La Heutte	271	275	295	353	369	400	339	399	324	309
Mont Tramelan	169	176	187	156	173	149	146	134	126	147
Orvin	659	729	740	723	721	766	760	792	793	769
Péry	560	626	682	718	855	983	1,201	1,191	1,076	1,019
Plagne	262	286	258	273	256	292	258	266	224	232
Renan	1,820	2,097	1,936	1,804	1,738	1,746	1,455	1,401	1,176	868
Romont	195	214	199	181	171	178	131	159	184	146
St-Imier	2,632	5,057	5,662	7,033	7,557	7,455	7,442	7.001	6,504	5,683
Sonceboz-Sombeval	565	841	847	1.162	1,149	1,158	1,183	1,240	1,224	1,078
Sonvilier	2,276	2,885	2,507	2 392	2,474	2,341	1,907	1,926	1.743	1,531
Tramelan-dessus	1,620	1,985	2,094	2.243	3,344	3.805	3,694	3,726	3,574	3,240
Tramelan-dessous	931	1,090	1,180	1,237	1,583	1,754	1,573	1,494	1,426	1,266
Vauffelin	255	261	251	222	282	258	271	296	270	282
Villeret	970	1,256	1.268	1.439	1,427	1,422	1,507	1,409	1,253	1,048
Total	15,606	21.665	22,702	24,879	27,003	27,538	26,745	26,083	24,381	21,633

Tableau des populations du district de Moutier (16 communes seulement)

Communes	1850	1860	1870	1880	1888	1900	1910	1920	1930	1941
Bévilard . .	294	310	364	401	448	652	808	851	933	984
Châtelat . .	153	195	195	188	164	173	213	199	179	169
Court . . .	581	603	553	689	803	1,082	1,207	1,292	1,200	1,275
Les Genevez	665	611	624	662	610	733	678	636	650	689
Lajoux . .	571	557	613	598	637	610	571	597	571	597
Lovresse . .	227	257	322	303	322	383	421	410	353	329
Malleray . .	471	692	806	940	1,021	1,224	1 421	1,335	1,298	1,263
Monible . .	132	112	123	106	89	72	76	57	54	53
Pontenet . .	121	127	174	208	235	234	246	275	279	255
Reconvilier .	361	622	914	1,113	1,303	1.730	2,139	2,059	2.133	2,236
Saicourt . .	456	623	714	540	516	802	1,016	981	946	1,144
Saules . . .	143	158	176	212	218	212	190	183	215	184
Sornetan . .	299	247	237	220	184	181	184	171	143	149
Sorvilier . .	316	298	278	317	376	438	451	444	453	431
Souboz . .	200	198	230	218	220	208	209	236	213	187
Tavannes . .	672	713	771	1,038	1,139	1,591	2.655	3,006	3,355	3,419
Total	5,662	6,323	7,094	7,753	8.285	10,325	12,485	12,752	12,975	13,364

déjà, nous pouvons nous rallier à l'opinion très répandue qui prétend que les industries ont, en effet, procuré au pays un essor magnifique, mais qu'elles l'ont tué ensuite. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'agriculture aussi a connu des revers dont les conséquences furent néfastes pour certaines communes. Ce sont en effet les petites communes agraires qui ont proportionnellement perdu la plus grande partie de leur population comme les quelques chiffres suivants nous le prouvent.

Communes	pop. de 1941 en % du max. atteint	Communes	pop. de 1941 en % du max. atteint
1. Le Peuchapatte	33,5	7. Soubey	56,6
2. St-Brais	48,0	8. Muriaux	59,3
3. Montfavergier	48.6	9. Les Bois	63,5
4. Epiquerez	50,5	10. La Chaux	65,4
5. Les Enfers	50,5	11. Montfaucon	69.4
6. Le Bémont	53,6	12. Le Noirmont	74,5

Ces chiffres nous indiquent par contre que ce sont justement les communes les plus importantes possédant de l'industrie et surtout des ateliers et des usines qui subirent proportionnellement le moins de pertes. Deux faits servent d'explication à ce phénomène dont l'apparence est en somme contradictoire avec l'opinion publique: les revers dans notre agriculture, d'une part, et, d'autre part, comme nous allons le prouver sous peu, la destruction des industries à domicile.

Pour le district de Courtelary la régression de la population est également assez marquée quoiqu'elle n'atteigne pas des proportions tout à fait aussi considérables. Partant d'un total de 15,606 habitants en 1850, la population atteint son maximum en 1900 avec 27,538 pour retomber ensuite à 21,633 en 1941. Le total de cette dernière année représente encore le 78,5 % du maximum de 1900, tandis qu'il dépasse toujours de 38,6 % celui de l'année initiale de notre statistique. Ici nous constatons une première différence par rapport aux Franches-Montagnes dont le total de la population actuelle est au-dessous de celui de l'année initiale de notre

enquête. En plus de cela, nous pouvons remarquer que dans le district de Courtelary le dépeuplement a frappé les communes d'une façon beaucoup plus égale. A l'exception de la commune d'Orvin, dont la population a augmenté jusqu'en 1930, toutes les autres communes accusent des diminutions qui se tiennent assez près de la moyenne du district. Aux Franches-Montagnes, par contre, nous constatons un maximum de pertes de population de 66,5 %, c'est-à-dire un dépeuplement presque complet, à côté de coefficients de pertes assez minimes.

Dans le Jura Sud deux communes seulement font exception à la règle générale. Celle de Renan, d'une part, dont la population actuelle ne représente plus que le 41,4 % de son maximum et, d'autre part, celle de la Ferrière qui n'a conservé que le 45,4 % de sa population de 1870. Cette dernière commune tombe sous les influences qui ont malmené les communes franc-montagnardes et dont nous aurons encore à parler. La commune de Renan, par contre, doit la diminution de sa population à la disparition totale de ses industries. Cette commune qui possédait jadis une industrie florissante s'en est trouvée complétement privée ces dernières années et de nos jours seulement nous y retrouvons de faibles débuts. Il convient cependant de noter qu'en ce sens la commune de Renan représente une exception pour le Jura Sud.

Si nous cherchons à établir les influences directes de la réduction de la population sur les finances communales, nous découvrons une similitude surprenante entre la courbe démographique et la courbe des impôts. Reprenons le graphique N° 3 et regardons la courbe qui représente le rendement des impôts calculé aux taux et en pour-cents de 1928. Nous constatons alors que, pour 1938, il atteint de nouveau le 82,4 % de son total de 1928. Il faut en déduire une diminution de la capacité contributive de 17,6 % intervenue entre temps. Pour la même période, c'est-à-dire pour les années 1930—1941 la diminution de la population a été de 11,3 %.

Que pouvons-nous déduire de la similitude assez marquée de ces chiffres? D'abord que la capacité contributive s'est réduite à peu près dans la même mesure que le nombre de la population et ensuite que l'économie du district a connu, après la crise, une nouvelle période florissante ramenant son rendement à peu près au point initial d'avant celle-ci. Ceci n'a pas été le cas pour les Franches-Montagnes et nous allons voir pourquoi.

TABLEAU 5

Evolution du capital foncier imposable dans les Franches-Montagnes

Année	Estimation imposable	en % de 1920	Dettes défalquables	en % de 1920	Cap. foncier imposable net.	en % de 1920	Propr. fonciers			
							franc de dettes	ayant droit à la défalcation	Total	% du total des ayants-droit à la défalcation
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
1900	25,414,060		7,031,850		18,382,210		1,254	646	1,900	34,0
1913	32,908,810		13,815,010		19,093,800		1,088	832	1,922	43,2
1919	38,852,950		12,442,230		26,406,800		1,027	853	1,880	45,3
1920	48,296,000	100,0	12,497,730	100,0	35,798,270	100,0	1,036	846	1,882	44,9
1928	51,696,380	107,0	19,975,268	159,8	31,943,112	89,2	849	954	1,803	52,9
1931	52,969,040	109,6	21,245,920	170,0	31 723,120	88,6	792	1,005	1,797	55,9
1933	53,299,110	110,3	22,745,850	182,0	30,553,260	85,6	752	1,012	1,764	57,3
1935	53,579,540	110,9	22,874,840	183,3	30,704,700	85,7	733	1,024	1,757	58,3
1937	53,913,430	111,6	22,804,860	182,4	31,108,570	86.9	712	1.021	1,733	58,9
1939	54,140,090	112,1	22,719,970	181,7	31,420,120	87,7	695	1,004	1,699	59,0
1940	54,278,580	112,3	22,611,650	180,9	31,666,930	88,4	708	1,007	1,715	58,5

TABLEAU 6

Evolution des revenus imposables dans les Franches-Montagnes

Année	Revenus imposables en I. Cl.	en % de 1920	Revenus imposables en II. Cl.	en % de 1920	Capitaux imposables	en % de 1920	Nombre de contribuables		Revenu imposable en I. Cl. par tête de contribuable en Frs.	Revenu imposable en II. Cl. par tête de contribuable en Frs.
							en I. Cl	en II Cl.		
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
1900	545.900		45,000		2.912,489					
1913	873,000		57,200		2.553,529					
1919	2,565,700		310,600		2,220,480					
1920	3,012,900	100,0	164,300	100,0	2,106.990	100,0	2,480	260	1 215	632
1928	2,140,200	71,0	103,000	62,7	2,556,766	121,8	2,030	202	1,054	510
1931	1 919,300	63,7	86,700	52,7	2,029,282	96,3	1.888	165	1,017	525
1933	1,649,000	54,7	86,100	52,4	1,789,329	84,9	1,482	172	1,113	500
1935	1,472,700	48,8	63,000	38,3	1,582,369	75,1	1,527	135	964	466
1937	1,520,600	50,4	49,600	30.2	—	—	1,776	122	856	406
1939	1,711,700	56,8	45,300	27,5	996,575	47,3	1,834	154	933	294
1940	1,592,900	52,8	46,700	28,4	925,465	43,9	1,821	101	875	462

L'arrondissement de communes du district de Moutier dont nous avons encore à nous occuper accuse une augmentation ininterrompue de la population. Si nous en cherchons les raisons, nous remarquons que ce phénomène a pu se produire grâce à quelques communes industrielles, dont Tavannes, qui ne cessent de se développer. Les communes rurales par contre, surtout les petites et les plus mal placées au point de vue communications, accusent des diminutions très fortes, voire même comparables à celles de certaines communes franc-montagnardes. Le nombre très restreint de communes (deux) que nous avons intégrées dans notre enquête ne nous permet toutefois pas d'arriver à d'autres conclusions comme ce fut le cas pour les deux districts précédemment traités.

Dans les localités du Jura Sud nous pouvons donc observer une amélioration nette de la situation économique après la crise. Pour les Franches-Montagnes, par contre, la situation reste mauvaise et les recettes communales en pâtissent évidemment. Nous devons de ce fait chercher à nous expliquer ce phénomène.

Pour y parvenir, nous avons choisi comme indicateur les états de l'impôt de l'Etat qui nous fournissent une base aussi comparable que complète étant donné qu'ils ont toujours été conçus de la même façon au courant des années. Si nous parcourons les tableaux N° 5 et N° 6 qui nous indiquent l'évolution des biens fonciers, d'une part, et des revenus de première et de seconde classe ainsi que des capitaux tombant sous le coup de la perception, d'autre part, nous rencontrons une fois de plus cette cassure nette du développement économique en 1920, cassure qui est nettement visible dans toutes les statistiques traitant de la situation économique et financière de cette région.

Si nous observons la colonne 1 du tableau N° 5, nous constatons que les estimations imposables des biens fonciers se sont normalement accrues de 1900 à 1919. Puis vient le grand saut de 38 millions à 48 millions en 1920; mais cette augmentation déjà n'est que fictive et résulte seulement de l'augmentation des estimations cadastrales. A partir de cette date, la situation reste à peu près stable, les petites augmentations qui se font encore remarquer étant tout à fait insignifiantes. Nous en déduisons qu'une cessation presque complète des investissements de capitaux se fit à partir de 1920 pour cette région; dans cet ordre d'idées, nous devons bien nous rendre compte qu'une économie qui ne connaît plus d'inves-

tissements est une économie mourante. L'augmentation de 12,3 % qui s'est encore manifestée pour les estimations imposables se compose d'une augmentation de 7,0 % dans les années 1920 à 1928 et d'une petite augmentation de 5,3 % seulement dans les années 1928 à 1940. Or les 7,0 % des années 1920 à 1928 ne sont pas encore un signe d'investissements, c'est-à-dire un signe de vie de l'économie privée de la région, car ils relèvent en bonne partie de la mise en compte des grandes constructions communales entreprises au courant de ces années.

La colonne 3 du même tableau, par contre, nous indique la croissance effrayante des dettes défalquables. Nous pouvons en déduire que, dans les Franches-Montagnes, un endettement très considérable de l'économie privée s'est effectué parallèlement à l'endettement des communes. En 20 ans, la totalité des dettes défalquables pour l'impôt de l'Etat a presque doublé. L'économie privée des Franches-Montagnes ne souffre donc pas seulement d'un manque total d'investissements, c'est-à-dire de possibilités de développement, mais encore elle accuse une régression très marquée durant certaines années de la crise où l'augmentation des dettes fut telle qu'on peut clairement se rendre compte qu'elle consomme de sa propre substance. L'accroissement de ses dettes fut à tel point considérable qu'il dépassa parfois la faible augmentation des estimations imposables provoquant ainsi une réduction du capital foncier imposable net.

Le même tableau se présente pour le nombre des propriétaires francs de dettes. Alors qu'ils représentaient encore le 66,0 % du total en 1900, leur nombre est aujourd'hui tombé au 41,5 %.

Le tableau suivant nous donne un aperçu de ce que fut l'accroissement des dettes défalquables dans les différentes communes. Nous pouvons constater que les communes rurales furent autant atteintes par ce phénomène que les communes industrialisées puisque nous en trouvons des deux sortes dans les premiers rangs.

Passons au tableau N° 6 et voyons quelle fut l'évolution des revenus imposables. Ici également, nous notons une augmentation qui va jusqu'en 1920; puis une diminution toujours plus marquée des revenus imposables en première classe se fait sentir jusqu'en 1935, où ils n'atteignent plus que le 48,8 % de leur total en 1920. Une légère augmentation qui survient ensuite ne change pas beaucoup à la situation désas-

Augmentation des dettes défalquables pour les communes franc-montagnardes de 1920 à 1940

Communes	Dettes défalquables en 1920	Dettes défalquables en 1940	Dettes de 1940 en % des dettes de 1920
Muriaux . . .	807,120	1,949,240	241,5
Les Pommerats	357,010	821,660	230,1
St. Brais . . .	339,310	774,200	228,1
Les Breuleux .	1,194,530	2,576,630	215,7
La Chaux . .	152,650	321,700	210,7
Le Bémont . .	667,220	1,399,140	209,7
Les Enfers . .	237,960	487,670	204,9
Montfavergier .	127,960	250,750	195,8
Soubey . . .	321,910	624,430	193,9
Goumois . . .	198,520	368,050	185,4
Epauvillers . .	434,950	756,710	173,9
Le Noirmont .	2,171 400	3,759,950	173,1
Montfaucon . .	1,089 110	1,733,690	159,2
Saignelégier. .	2,238,640	3,533,310	157,8
Epiquerez . .	383,530	599,000	156,2
Les Bois . . .	1,629,670	2,437,140	149,5
Le Peuchapatte	146,240	218,380	149,3

treuse. En mettant le total des revenus imposables en relation avec le total des contribuables, nous observons qu'au début, c'est-à-dire jusqu'en 1933, la diminution des revenus imposables est surtout causée par la diminution des contribuables étant donné que la moyenne des revenus imposables en première classe, par tête de contribuable, reste approximativement la même. Ce n'est qu'à partir de cette année-là qu'une diminution très sensible de cette moyenne par tête de contribuable intervient, influençant ainsi à peu près à elle seule l'évolution future du total des revenus imposables. Une légère augmentation des contribuables, qui se fait sentir à partir de 1933 également, n'est aucunement en rapport avec une amélioration des possibilités de gain. Bien au contraire, elle relève uniquement de la manière toujours plus perfectionnée et toujours plus serrée dont se fait la perception des impôts.

Quant aux revenus imposables en deuxième classe, les diminutions intervenues sont encore pires. Si nous observons

les colonnes 9 et 10 de notre tableau, nous pouvons alors remarquer qu'elles proviennent de la diminution des contribuables, d'une part et, d'autre part et surtout, de la perte de substance qui fait tomber la moyenne par tête de contribuable de 632 fr. en 1920 à 294 fr. en 1939. Pour les capitaux qui tombent sous le coup de la perception de l'impôt sur le capital, nous constatons une diminution très suivie et très marquée qui ne discontinue pas depuis 1900.

Ces deux catégories d'impôts ne revêtent cependant pas une importance déterminante. Ce qu'il y a d'important en ce moment, c'est de trouver une explication pour la diminution catastrophique et durable des revenus imposables en première classe, de trouver surtout une explication au fait que ces revenus ne s'accroissent plus après la crise jusqu'à un niveau fixé après avoir tenu compte de la diminution de la population comme c'est le cas pour le Jura Sud. Le fait que ces diminutions sont d'abord causées par une réduction du nombre des contribuables et ensuite par une décroissance de

Diminution du revenu imposable en première classe pour les communes franc-montagnardes de 1920 à 1940

Communes	Revenu en 1920	Revenu en 1940	Revenu de 1940 en % de celui de 1920	Population de 1940 en % de celle de 1920
La Chaux . .	143,700	10,400	7.2	65,4
Epiquerez . .	75.300	13,100	17,5	80,0
Les Enfers . .	30,300	10,300	34,0	81,4
Le Bémont . .	57,500	19,800	34.4	89,5
Montfaucon . .	142,600	52,200	36,6	77,2
Les Bois . . .	371,000	150.100	40,4	91,9
Soubey . . .	81,200	34,100	42,0	115,0
Les Pommerats	72,800	31,900	43,8	91,6
St. Brais . . .	84,900	38.500	45.3	67,1
Goumois . . .	51,600	23,500	45,5	93,9
Muriaux . . .	118,200	54.700	46,2	75,6
Epauvillers . .	51,900	24,400	47.0	80,7
Montfavergier .	12,400	5,900	47,6	91,6
Peuchapatte. .	8,300	4,000	48,2	117.0
Le Noirmont .	594,500	292,200	49,1	78,8
Les Breuleux .	480,600	302,800	63.0	84,0
Saignelégier. .	636,100	525,000	82,5	84,7

la moyenne du revenu par tête de contribuable, tombée jusqu'au 72,0 % de son total de 1920 pour l'année 1940, nous indique nettement qu'un autre facteur doit exercer ses influences indépendamment de la diminution de la population.

Une explication plausible serait rapidement donnée par la destruction des industries. Mais pour un travail objectif nous ne pouvons pas nous baser sur des sentiments et nous ne pouvons pas sans autre admettre cette thèse sans avoir des preuves évidentes de sa réalité. Comme des chiffres à comparer d'une année à l'autre sont excessivement difficiles à obtenir dans ce domaine, nous devrons pour la plus grande partie nous contenter de déductions logiques faites à la suite d'observations.

Commençons donc par voir quelle ampleur a acquis la diminution des recettes imposables en première classe pour les différentes communes franc-montagnardes.

Ce tableau nous fait non seulement voir la diminution des revenus imposables en première classe pour les différentes communes franc-montagnardes, mais il met encore cette diminution directement en rapport avec la décroissance de la population.

Pour la commune de Saignelégier seulement on peut admettre aujourd'hui que la diminution des revenus imposables en première classe relève directement et uniquement de la dépopulation. Pour toutes les autres communes, les écarts existants entre l'un et l'autre des deux chiffres sont tellement considérables que l'existence d'autres raisons ayant fait décroître les revenus de première classe ne peut être niée. En plus de cela, il reste à savoir quelle a été la raison de la diminution de la population de Saignelégier comme de celle des autres localités aussi.

Or la disparition des industries dans les Franches-Montagnes semble tout de même s'avérer comme la raison principale de la dépopulation, d'une part, et de la diminution des possibilités de gain, d'autre part, donc de l'appauvrissement presque général du pays.

En effet, l'industrie horlogère qui est sortie de l'artisanat et qui était à ses origines une industrie essentiellement pratiquée à domicile, a connu au courant des années un tel développement, non seulement dans les quantités produites, mais aussi dans les méthodes de production, qu'une centralisation toujours plus poussée en grandes usines et dans certaines localités s'ensuivit inévitablement.

Voilà l'origine de la diminution plus forte de la population des petites communes d'apparence rurale mais où le travail à domicile était pratiqué à peu près dans chaque maison, voilà aussi l'origine de la croissance excessivement rapide de certaines autres communes telles que Bienne, La Chaux-de-Fonds, St-Imier, Tavannes et bien d'autres encore, dans lesquelles cette concentration de l'industrie horlogère s'est effectuée.

Ce fait ne saurait cependant pas nous expliquer d'une façon satisfaisante la décroissance du revenu dépassant considérablement la dépopulation, donc l'origine de la misère.

La concentration de l'industrie horlogère dont nous parlions a surtout touché l'industrie de la boîte très répandue dans les Franches-Montagnes à côté du terminage de la montre. Mais, alors que les ateliers de boîtiers qu'on y rencontrait ne possédaient que des installations très rustiques, les fabriques de boîtes modernes exécutent un travail très difficile à l'aide de grandes et coûteuses installations de précision. Ce sont surtout les exigences toujours plus poussées dans le domaine de la précision qui ont fait de l'horlogerie, branche artisane, une grande industrie centralisée devant travailler avec un grand rendement pour pouvoir livrer aux prix actuels et ayant à cet effet besoin de grandes et de coûteuses installations.

La plupart des fabricants de la montagne ne possédaient ni le capital ni l'esprit d'initiative nécessaires pour rester «à la page». L'industrie de la boîte qui était d'un bon rendement et qui était pour ainsi dire monopolisée pour ceux qui en étaient, a, de ce fait, connu une stagnation fatale due au manque d'initiative des gens du métier. Entre temps des usines étrangères continuèrent de progresser et, au moment où les nôtres furent enfin conscientes de leur insouciance, il fut trop tard pour rattraper leur retard considérable. Si nous reprenons le tableau sur les revenus de première classe dans les différentes communes, nous constatons, en effet, que le village des Breuleux a le moins souffert de l'évolution que nous venons de décrire, parce qu'il possédait le moins de boîtiers. Les communes de Montfaucon et du Noirmont, par contre, ont été touchées très sensiblement par la destruction de l'industrie de la boîte. Seule la commune de Saignelégier fait exception, du fait que dans cette localité il existe un grand pourcentage de revenus fixes, car elle est le siège de la préfecture, du tribunal, des banques, ainsi que de la plupart des personnes exerçant des professions libérales.

A côté de la destruction de l'industrie de la boîte, l'industrie franc-montagnarde fut également touchée par les crises successives qui sévirent dans tout le pays. Nous pouvons donc discerner, d'une part, des influences néfastes relevant de l'évolution normale et du développement général de l'industrie horlogère comme nous venons de le décrire et, d'autre part, des influences causées par les événements économiques extraordinaires. Pour les Franches-Montagnes les deux facteurs destructeurs se sont additionnés dans une beaucoup plus grande mesure que ce ne fut le cas dans les régions environnantes. Ce fait seulement peut nous donner une explication plausible pour la diminution catastrophique des possibilités de gain dans les Franches-Montagnes.

Si l'incapacité des fabricants franc-montagnards de s'adapter sans cesse à l'évolution normale a tué l'industrie de la boîte, les influences de la crise se sont surtout fait sentir pour l'industrie à domicile et pour les petites entreprises familiales, ainsi que pour les petits comptoirs et les petits ateliers de termineurs. Il est évidemment très difficile de trouver des chiffres à comparer dans ce domaine parce que l'établissement d'une statistique sur les ouvriers à domicile rencontre des difficultés extraordinaires. Mais il suffit en somme d'observer les maisons aux grandes fenêtres, les établis déserts qui se trouvent encore dans presque chaque maison, dans chaque ferme jusqu'aux plus éloignées des grandes artères, pour se rendre compte de l'étendue que le travail à domicile avait pris dans les Franches-Montagnes.

Cette industrie à domicile, souvent pratiquée à côté de l'agriculture, fut un gain accessoire pour beaucoup de personnes et de familles, et elle permit l'augmentation de la population du district bien au-dessus du nombre d'habitants que la terre âpre et pauvre aurait pu nourrir. Sa destruction obligea les gens ou bien à quitter le pays ou bien à vivre misérablement. Voilà donc l'explication et la preuve de la diminution plus marquée de la population dans les petites localités mal placées au point de vue des communications et d'apparence plutôt rurale, voilà la preuve aussi pourquoi les communes possédant des grands ateliers et des usines n'ont pas connu des différences aussi considérables entre le maximum de la population qu'elles possédèrent jadis, c'est-à-dire vers 1870, et son chiffre actuel.

Les seuls chiffres que nous ayons pu trouver à ce sujet pour établir une comparaison sont le fruit d'une enquête officieuse faite en 1936 afin de connaître l'importance de

l'industrie à domicile et le nombre des petits ateliers non soumis à la loi sur les fabriques dans le district des Franches-Montagnes, publiée par le « Franc-Montagnard » du 14 mai 1936. Nous y empruntons les chiffres suivants:

L'industrie à domicile dans les Franches-Montagnes

Communes	1900		1936		
	Ouvriers à domicile	Comptoirs ou petits ateliers	Ouvriers à domicile	Comptoirs ou petits ateliers	Ouvriers de comptoir
Les Bois . . .	45	7	19	4	20
Les Breuleux .	200	25	110	22	85
Le Bémont . .	120	3	1	—	—
La Chaux . .	50	4	35	—	—
Les Enfers . .	20	4	—	—	—
Epiquerez . .	15	3	2	1	2
Goumois . . .	20	3	4	1	—
Montfavergier .	—	—	1	1	1
Montfaucon . .	20	4	—	2	—
Le Noirmont .	30	5* (31)	27	14	26
Muriaux . . .	107	—**	15	—	—
Les Pommerats	65	5	22	4	11
Le Peuchapatte	12	—	1	—	—
St-Brais . . .	10	1	—	—	—
Saignelégier .	40	8	20	4	15
Total	754	72	257	63	160

* Le Noirmont: Le nombre de comptoirs indiqués pour 1900 ne comprend que les ateliers de terminaison de montres, sans les monteurs de boîtes. Au début du siècle, il y avait par contre dans cette branche de l'industrie horlogère, les ateliers suivants: 8 ateliers de boîtes or, 5 ateliers de boîtes argent, 6 ateliers de boîtes métal, 2 fabricants d'horlogerie, 5 comptoirs d'horlogerie.

** Muriaux: En 1900 il y avait dans cette commune 107 horlogers et horlogères travaillant à domicile. Il n'y eut par contre jamais de comptoirs ou d'ateliers dans cette commune. Un ou plusieurs horlogers par famille travaillaient à domicile et livraient leurs cartons aux établisseurs de Tramelan, St-Imier, Villeret, Bienne, La Chaux-de-Fonds, le Noirmont et les Breuleux.

Les chiffres de cette statistique ne nécessitent aucun commentaire; ils parlent d'eux-mêmes et ils prouvent la justesse des déductions que nous avons faites à la suite de simples observations.

Tous ces faits servent à nous expliquer la diminution plus accentuée des possibilités de gain dans les Franches-Montagnes par rapport aux régions environnantes. Il nous reste cependant à trouver les raisons, qui, contrairement à ce qui s'est passé dans le Jura Sud, ont empêché, à la montagne, la reprise des affaires après la crise.

Ici, nous devons mentionner la réorganisation de l'industrie horlogère, la fondation des différents trusts et l'introduction des conventions. Il n'est cependant pas de notre devoir de faire en ce lieu l'histoire de cette réorganisation effectuée avec l'aide financière de la Confédération. Au contraire, il importe simplement pour nous de voir quelles ont été les influences directes sur l'économie des régions observées et par conséquent sur leurs finances publiques. Notons dès le début que cette réorganisation fut une nécessité impérieuse et que sans elle une de nos belles industries nationales, dont le bien-être financier de régions entières dépend presque uniquement, aurait été ruinée en très peu de temps. Elle permit de normaliser entre les différentes maisons une concurrence qui menaçait de devenir néfaste; elle permit aussi, de ce fait, de hausser les prix et par conséquent les gains réalisables. Si nous nous rappelons encore le graphique N° 3 qui nous indique la capacité contributive des communes industrielles du Jura Sud par rapport à 1928, nous pouvons constater que celle-ci fut en diminution tant que le prix moyen du mouvement d'horlogerie était en baisse et puis qu'elle augmenta à nouveau à partir de 1935 d'une façon absolument parallèle au prix moyen du mouvement d'horlogerie.

Il est donc incontestable aussi que cette réorganisation ne fut pas seulement un bienfait; elle fut bien plus; le salut des régions industrialisées possédant de grands centres et de grandes usines de la branche horlogère. Mais pour les autres? Ce fut la ruine totale. La réorganisation obligée accentua encore le mouvement centralisateur auquel nous avons fait allusion plus haut. Des usines possédant des installations périmées furent rachetées et on y fit cesser la production. Les ateliers moyens, les établisseurs, comme nous les trouvons en grand nombre dans les Franches-Montagnes ne purent plus se remettre au travail après la crise.

Le coup porté à l'industrie à domicile dans le cadre de cette grande tentative de réorganisation et d'assainissement de l'industrie horlogère fut cependant le coup le plus dur que les Franches-Montagnes essuyèrent. C'est surtout l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1939 réglant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère qui lui a porté un coup mortel en ce qui concerne les Franches-Montagnes. Cet arrêté comprend une liste des parties qui peuvent encore être exécutées hors fabrique et nous y remarquons, que pour les parties les plus répandues dans les maisons et les fermes de la montagne, le 25 % du travail seulement peut encore être exécuté à domicile; ainsi, pour 3 ouvriers qu'une maison occupe actuellement dans ses ateliers, elle a le droit d'en occuper un à domicile. Il est, de ce fait, probable que le nombre des ouvriers à domicile ait encore diminué depuis 1936. et il est en tout cas certain qu'il n'atteindra plus jamais celui des bonnes et heureuses années.

Ainsi, nous avons fourni une explication à la diminution extraordinaire et durable des possibilités de gain dans les Franches-Montagnes. Nous avons aussi vu que la perte est aujourd'hui irréparable et qu'il faudra se hâter pour chercher à remplacer à ce pays la partie de sa base économique qu'il vient de perdre une fois pour toutes, car il n'est plus possible de revenir en arrière et de rapporter les décisions qui ont été prises pour l'industrie horlogère. Pour sa réorganisation on s'est évidemment trouvé devant le dilemme suivant: ou sauver cette industrie au complet, au risque de commettre des injustices envers certaines régions en les menaçant de leur enlever leur pain pour le donner à d'autres, ou sauvegarder d'abord les intérêts régionaux. Si l'on avait choisi le second chemin, l'industrie horlogère serait aujourd'hui très mal en point et, avec elle, toutes les régions qui lui doivent encore leur bien-être. Le mal aurait donc été beaucoup plus grand.

Il ne faut cependant pas, pour les Franches-Montagnes, voir dans cette réorganisation la raison unique de la destruction des industries et des possibilités de gain. Au contraire, nous avons vu que le manque de capitaux et d'entrepreneurs aptes à suivre incessamment le progrès aurait également petit à petit réduit l'importance industrielle des Franches-Montagnes qui, en plus de cela, se trouvaient sérieusement handicapées par rapport au Jura Sud par les très mauvaises communications qui relient ce pays avec le reste du monde.

Conclusions

Après avoir cherché à établir, dans notre deuxième chapitre, quelles ont été les raisons de l'endettement des communes, après avoir déterminé par les chiffres leur pourcentage de responsabilité, après avoir également cherché à analyser, au cours du troisième chapitre, l'évolution des recettes communales et les pertes survenues dans leur actif, nous pouvons maintenant tracer les grandes lignes de valeur générale que nous nous proposions de trouver.

Pour les Franches-Montagnes nous faisons abstraction des dettes énormes contractées au cours des années 1919 à 1924 pour l'exécution des grands travaux que nous connaissons, dettes qui ont été constituées par des dépenses extraordinaires volontairement consenties. Nous pouvons le faire parce que les mesures prises par l'Etat entre temps empêcheraient les communes de commettre à nouveau de pareilles erreurs.

La période de la dernière crise économique par contre mérite toute notre attention parce que c'est elle qui a produit l'endettement extraordinaire des communes industrielles du Jura Sud c'est elle aussi qui a empêché le redressement espéré des communes franc-montagnardes.

Nous savons maintenant que les deux régions ont été touchées par la crise économique. Quoique ses répercussions se soient manifestées d'une façon très différente dans le sud et sur le plateau, c'est néanmoins cette crise économique qui est la raison première, la raison unique, pourrait-on même dire, qui est à la base du mal.

Reprenons les pourcentages de responsabilité des différents facteurs d'endettement comme nous les avons établis au deuxième chapitre pour les deux régions et pour les années 1928 à 1940.

I. Franches-Montagnes :

1. Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires volontairement consenties	55,4 %
2. Travaux de chômage	20,8 %
3. Chômage	16,5 %
4. Allocations de crise	3,8 %
5. Reprises obligées d'immeubles	3,5 %

II. Jura Sud :

1. Chômage	42,0 %
2. Dépenses ordinaires et extraordinaires volontairement consenties	25,3 %
3. Travaux de chômage	19,2 %
3. Allocations de crise	13,1 %
5. Reprises obligées d'immeubles	0,4 %

Si nous additionnons les facteurs d'endettement relevant directement de la crise économique (chômage, travaux de chômage, allocations de crise), nous pouvons observer que leur influence directe est beaucoup plus considérable sur les communes industrielles du Jura Sud que sur les communes franc-montagnardes. Alors que la quote-part de responsabilité de ces facteurs atteint le 74,3 % du total de l'endettement nouveau dans le sud, elle se réduit au 41,1 % seulement pour les Franches-Montagnes.

Les dépenses extraordinaires volontairement consenties et surtout les dépenses ordinaires, par contre, jouent un rôle beaucoup plus important dans les Franches-Montagnes que dans le Jura Sud. Leur quote-part atteint le 55,4 %, c'est-à-dire plus de la moitié du total à la montagne, contre 25,3 % seulement dans le sud. En plus de cela l'importance des travaux publics exécutés entre temps fut beaucoup moindre dans les Franches-Montagnes que dans le Jura Sud, de sorte que la presque totalité de ces 55,4 % se rapporte à des dépenses ordinaires qui ont dû être couvertes par voie d'emprunt.

Sommes-nous en présence de l'influence de la crise économique ou sommes-nous en présence d'erreurs administratives néfastes? telle est la question qui se pose. Sans vouloir d'emblée exclure la possibilité d'un endettement à la suite d'erreurs administratives, nous devons toutefois nous convaincre que c'est surtout la crise qui a causé la situation dangereuse et intenable que l'on sait.

Dans le Jura Sud, les influences de cette crise sont faciles à prouver, car elles se manifestent surtout par des dépenses extraordinaires inévitables qui atteignent des chiffres astronomiques par rapport à la capacité financière des communes en question. Dans les Franches-Montagnes, par contre, les influences de cette crise ne se manifestent pas spécialement par des dépenses extraordinaires démesurément accrues, mais surtout par une diminution catastrophique et durable des recettes communales.

Nous avons vu que le rendement des forêts est la condition primordiale du bien-être financier de cette région. Or, nous avons aussi vu que, jusqu'au début de la guerre actuelle, le rendement des forêts était tombé à un niveau impossible, interdisant aux communes franc-montagnardes de redresser par leurs propres moyens leur situation financière devenue déjà très précaire à la suite des grandes constructions effectuées durant l'après-guerre, à la suite des risques industriels assumés et à la suite aussi des spéculations effectuées sur des fermes et des terres. C'est là la première et la plus importante conséquence de la crise économique. La seconde réside dans la destruction des industries, notamment de l'industrie à domicile, et dans le dépeuplement qui s'ensuivit. Ce dépeuplement de la région, dû à la baisse de la natalité, et surtout à l'émigration de la main-d'œuvre et des petits patrons horlogers vers des centres industriels plus actifs et mieux desservis par les chemins de fer et les autres moyens de communication provoquent l'endettement qui se manifeste de façon permanente. L'horlogerie s'en va, parce que l'on paie mieux les ouvriers dans les centres; elle s'en va aussi pour des raisons de concentration horlogère justes en elles-mêmes. En plus de cela on a mal appliqué la réglementation du travail à domicile et du terminage. La Superholding a racheté des fabriques en plein rendement, par exemple celle de Saignelégier appartenant à MM. Baume Frères, assortiments, pour en réduire beaucoup l'importance (pivotages qui n'occupent que des femmes).

Dans les petites propriétés rurales, permettant d'hiverner 2 à 4 pièces de bétail, on avait besoin de l'horlogerie comme accessoire pour vivre. L'horlogerie disparaissant, le bien ne pouvait plus être tenu et il fallait vendre les domaines. Trop petits généralement ils ne trouvèrent souvent pas d'amateurs, sauf peut-être pour les terres. Alors les communes se voyaient dans l'obligation de reprendre les immeubles car les Franches-Montagnes sont le district où les prêts en premier rang sont pour ainsi dire exclusivement conclus à la Caisse hypothécaire du canton de Berne.

Départ des horlogers, abandon des petites propriétés qui sont morcelées ou réunies, tout cela aboutit également à une diminution constante des recettes communales et à des reprises d'immeubles par les communes. Notons que ce genre d'opérations a valu le 3,5 % de l'endettement des communes franc-montagnardes depuis 1928 contre le 0,4 % seulement dans le Jura Sud.

Si nous ajoutons à ceci les prises d'actions que les communes franc-montagnardes ont dû faire lors de la construction des chemins de fer, les avances annuelles à fonds perdu, le paiement d'une quote-part des déficits qu'elles ont effectué depuis des années, nous rencontrons alors des sacrifices que les communes du Jura Sud n'ont pas connus sauf dans une mesure moindre en 1870—1875 lors de la construction du Jura—Simplon.

Le paiement de dépenses ordinaires et périodiques au moyen de fonds empruntés au lieu d'une imputation sur les recettes courantes que le rapport de la direction cantonale des Affaires communales, cité au début du second chapitre, qualifie d'erreur administrative, ne peut dès lors être considéré uniquement comme suite fatale de l'évolution que nous venons de décrire. Nous sommes, au contraire, en mesure d'admettre que le 90 au 95 % de toutes les dépenses effectuées aussi bien par les communes franc-montagnardes que par les communes industrielles du Jura Sud, ne dépendaient aucunement de leur propre volonté, mais au contraire, qu'elles avaient été dictées par la force des événements.

Quant aux erreurs administratives, il serait erroné de vouloir les nier. D'autre part, il faut bien se garder d'en exagérer l'importance qui a en somme été minime, sauf pour un ou deux cas que nous avons cités où les conséquences de ces erreurs constituent la raison principale de la mauvaise situation financière actuelle de la commune. Il suffit pour nous d'en retenir trois catégories, soit:

1. L'incapacité de se procurer à temps de nouvelles ressources pour compenser les déficits survenus dans le domaine des autres recettes ordinaires. (Il faut toutefois admettre que la crise économique ne rendait pas facile la tâche d'augmenter des recettes déjà existantes ou d'en trouver de nouvelles.)

2. La consommation des réserves et l'amortissement insuffisant des dettes pendant les bonnes années.

3. Le manque d'expérience ou l'incapacité de certains caissiers communaux en matière financière ou en matière de comptabilité.

Terminons ici cette énumération des facteurs d'endettement, que nous nous sommes efforcés de donner dans l'ordre de leur importance et dans l'ordre logique de leurs dépendances.

La situation nous paraît dès à présent suffisamment claire pour nous permettre, au cours du 5me chapitre, de tirer nos conclusions, de trouver des remèdes utiles à toutes les communes et de voir quelles mesures doivent être prises pour empêcher que la même situation se renouvelle dans les mauvaises années à venir.

Il est cependant certain que de simples mesures législatives ne suffiront pas pour venir en aide aux Franches-Montagnes. Afin de sortir cette contrée de son marasme il faudra commencer par lui donner une nouvelle base économique, et par y créer de nouvelles sources de gain.

A ce sujet nous devons d'emblée nous rendre compte des difficultés qui s'opposent à la réalisation de pareilles tentatives et il ne faut surtout pas oublier que les causes qui provoquèrent le départ des industries et le dépeuplement subsistent dans toute leur étendue. De ce fait toute nouvelle industrie qui chercherait à s'installer dans les Franches-Montagnes serait, dès le début, sérieusement handicapée par rapport à celles qui exercent leur activité dans les grands centres. Or il est inutile d'espérer que des industries transporteront leurs sièges dans des contrées qui leur offrent moins d'avantages que celles qu'elles habitaient précédemment. La seule solution qui paraît dès lors possible, c'est de leur offrir des avantages considérables qui auront auparavant été créés par des mesures artificielles.

Quant à savoir quelles devront être ces mesures artificielles, les voici:

1. Rétablir à tout prix des communications acceptables par un assainissement financier et technique des chemins de fer franc-montagnards.

2. Offrir des avantages fiscaux appréciables aux industries installées aux Franches-Montagnes.

Ces mesures seront certes douloureuses pour l'Etat. Cependant nous sommes en droit de croire que celui-ci ne pourra pas à tout jamais assister à la déchéance d'un district complet sans chercher à lui venir en aide.

Deuxième partie

Les mesures propres à assainir la situation

Chapitre IV^me

Les mesures prises par l'Etat jusqu'à ce jour et ses propositions tendant à assainir la situation

Pour donner un bref aperçu des mesures prises jusqu'à ce jour par l'Etat ainsi que de ses projets pour l'avenir, nous nous bornerons à suivre de près le rapport donné à ce sujet par la direction cantonale des Affaires communales de janvier 1940, que nous avons déjà cité à plusieurs reprises au cours de notre travail.

Dès le début de nos considérations nous pouvons classer ces mesures sous deux rubriques, soit:

I. les mesures basées sur la législation ordinaire, et

II. les mesures extraordinaires.

I. Les mesures basées sur la législation ordinaire

La législation ordinaire a déjà tenu compte jusqu'à un certain point de la capacité financière des communes pour la répartition des charges publiques. De plus, les mesures suivantes ont été prises dans ce domaine:

a. — relatives à l'assistance publique:

1. La loi sur l'assistance publique du 28 novembre 1897 dispose à l'art. 77 qu'une somme d'au moins 200,000 fr. sera inscrite chaque année au budget de l'Etat pour l'allocation de subsides extraordinaires aux communes particulièrement

grevées par l'assistance aux indigents. Un décret du 22 novembre 1939 est venu régler à nouveau la répartition de ce crédit, en tenant tout particulièrement compte des communes dont les moyens vont vers l'épuisement. A teneur de l'art. 4 de ce décret 15,000 fr. sur 200,000 fr. peuvent être affectés à soutenir des communes en cas de besoins exceptionnels momentanés.

2. L'aide fédérale aux vieillards, veuves et orphelins ainsi qu'aux chômeurs âgés ayant enfin pris des formes concrètes, le Conseil exécutif a été en mesure de lancer deux décrets y relatifs en date du 20 octobre 1939, basés sur l'art. 22 de l'arrêté fédéral du 21 juin 1939 touchant l'exécution de la disposition transitoire à l'art. 34 quater de la constitution fédérale concernant l'assurance vieillesse et survivants et l'art. 35 de l'ordonnance I du Conseil fédéral du 1er septembre 1939 relative à l'aide aux vieillards, veuves et orphelins indigents et aux chômeurs âgés.

Ces mesures apporteront certainement de grands soulagements aux communes lourdement chargées par l'assistance publique. Un seul exemple, celui de la commune de Sonvilier, suffira pour nous persuader de leur portée énorme puisqu'ils la mettront en mesure de sortir de ses rôles d'assistance permanente 17 cas sur un total de 31.

b. — relatives aux traitements du corps enseignant:

A teneur de la loi sur les traitements du corps enseignant, du 21 mars 1920, et du décret sur le classement des communes pour les traitements des instituteurs, du 3 février 1937, la quote-part des communes aux susdits traitements va, selon leur capacité financière, de 600 fr. à 2,500 fr. D'après les art. 14 et 21 de la même loi, les communes à charges particulièrement lourdes, mais à faible capacité contributive, reçoivent — sur un crédit budgétaire annuel de 100,000 fr. au maximum — des subsides extraordinaires pour la construction ou la transformation des maisons d'école, la création de nouvelles classes et l'acquisition de mobilier scolaire et de matériel d'enseignement général. En plus de cela, les régions écartées touchent des allocations dites « supplément de montagne » sur les traitements du corps enseignant. Les mêmes prescriptions font règle pour l'allocation de subsides aux écoles moyennes, à teneur d'une loi sur cette matière, du 20 novembre 1932.

c. — relatives à l'entretien des voies publiques communales

Selon les art. 26, paragr. 2, et 38, de la loi sur la construction des routes du 14 octobre 1934 / 3 décembre 1939, l'Etat peut accorder aux communes ayant de lourdes charges des subsides en faveur de l'établissement, du réaménagement et de l'entretien des voies publiques.

Toutefois ces mesures ne sauraient, à elles seules, améliorer de beaucoup la situation des communes endettées ou surendettées, quoiqu'elles constituent très souvent des allégements considérables. Leur effet tend à empêcher un accroissement de la dette communale plutôt qu'à remédier à l'état actuel. C'est pour cette raison que l'Etat s'est vu dans l'obligation de prendre un certain nombre de mesures extraordinaires qui sont surtout d'ordre financier.

II. Les mesures extraordinaires

Ici, nous devons distinguer entre les mesures d'ordre général et les mesures spéciales prises pour combattre la crise économique et ses effets directs sur les finances communales. Alors que les premières ont pris aujourd'hui un caractère durable, les secondes ne furent que des mesures tout à fait passagères limitées dans le temps. La crise économique étant aujourd'hui dans une très large mesure écartée par les effets de la seconde guerre mondiale, ces mesures n'offrent plus d'intérêt pour notre sujet. Nous pouvons néanmoins constater qu'elles n'ont pas su empêcher un endettement extraordinaire des communes, qui a nécessité les autres mesures dont nous allons nous occuper à présent.

Ces mesures se résument à des dispositions concernant l'amortissement des dettes, à des recommandations concernant la compression des dépenses, à une réglementation de l'octroi de subsides pour des travaux publics et à un grand nombre de mesures spéciales des autorités de surveillance, d'une part, ainsi qu'à une aide financière sérieuse, d'autre part. Pour traiter ces différentes mesures, nous suivons de nouveau de très près l'aperçu que nous en donne le rapport de la direction cantonale des Affaires communales cité au début du présent chapitre.

a. — L'autorisation de suspendre ou de réduire les amortissements

Une des premières mesures tendant à dégrever les budgets communaux consista à accorder des autorisations de sus-

pendre ou de réduire les amortissements des dettes fixés dans les arrêtés gouvernementaux approuvant des emprunts, et cela par arrangement entre les débitrices et leurs créanciers. Alors qu'au début le Conseil exécutif donnait lui-même ces autorisations il se vit dans l'obligation d'en déléguer le pouvoir à la direction des Affaires communales par sa décision du 12 novembre 1930 lorsque les cas commencèrent à devenir très nombreux. Jusqu'en fin 1939 cette dernière a déféré entièrement ou partiellement à 665 requêtes, non sans se rendre parfaitement compte que cette mesure ne représentait rien d'autre qu'un palliatif malsain, voire même dangereux, qu'elle ne représentait rien d'autre qu'une mesure passagère tout à fait impropre à assainir la situation financière d'une commune, qu'elle en aggravait au contraire sa situation financière future en renvoyant à un avenir incertain le paiement de créances déjà échues. Un instant de répit dans le présent sera ainsi payé par des charges accrues pour les années à venir. Néanmoins cette mesure, pratiquée sur la plus petite échelle possible, semblait tout de même se justifier dans les cas où les communes auraient dû se procurer les fonds nécessaires à l'amortissement de leurs dettes par de nouveaux emprunts. Seules les dettes auprès de la Caisse bernoise de crédit ne bénéficièrent jamais de ce privilège étant donné que l'art. 9 de la loi du 19 octobre 1924 régissant cet établissement exige un amortissement régulier des dettes contractées auprès de lui.

Dès que la crise commença à battre son plein, cette première mesure s'avéra déjà inopérante et il fallut arriver à d'autres dispositions d'ordre financier.

b. — La garantie de l'Etat pour des prêts consentis aux communes par la Banque cantonale

Lorsque, en automne 1932, la situation financière de certaines communes devint critique à la suite des dépenses extraordinaires occasionnées par la crise, le Conseil exécutif fit prendre par le Grand Conseil, en date du 14 septembre 1932, un arrêté autorisant le gouvernement à accorder la garantie de l'Etat, jusqu'à concurrence de 1,000,000 fr., à la Banque cantonale, pour des emprunts de la part des communes qui n'obtenaient plus par d'autres établissements financiers les sommes nécessaires pour faire face à leurs obligations résultant de la crise. Ce crédit se trouvait déjà épuisé quelques

mois plus tard, en fin 1932, ensuite de la garantie accordée pour les emprunts suivants:

Communes	montant primitif	Dette en fin 1939
Villeret	250,000	196,250
Bévilard	25,000	20,605
Malleray	25,000	14,207
Sonvilier	160,000	136,563
Longeau	200,000	159,240
Tavannes	150,000	142,159
Cormoret	50,000	41,250
Renan	120,000	107,991
Total	980,000	818,265

La situation empirant de plus en plus, au début de 1933, il s'avéra que prêter aide aux communes était indispensable non seulement pour les dépenses extraordinaires occasionnées par la crise économique, mais encore pour les dépenses ordinaires et périodiques, leurs recettes ordinaires telles que les impôts, le rendement de leurs fortunes et de leurs immeubles, ainsi que les émoluments, n'y suffisant plus. Pour cette raison le Grand Conseil, se basant sur un rapport du Conseil exécutif, prit l'arrêté suivant en date du 22 novembre 1933:

« Le Conseil exécutif est autorisé à garantir à la Banque cantonale, jusqu'à concurrence d'un million de francs, les emprunts contractés par les communes ne pouvant obtenir par un autre établissement financier les crédits nécessaires pour faire face à l'excédent de leurs dépenses ordinaires ».

Sur la base de cet arrêté les emprunts suivants furent garantis par l'Etat jusqu'en décembre 1939:

Communes	Montant primitif	Dettè en fin 1939
St-Imier	400,000	309,037
Renan	80,100	67,950
Villeret	100,000	89,000
Sonceboz-Sombeval	50,000	47,100
Lajoux	40,000	38,001
Sonvilier	15,000	12,000
Cormoret	15,000	13,500
Courtelary	22,000	20,384
Bremgarten	15,000	14,533
Total	737,100	611,505

En observant ces chiffres, nous sommes surpris de voir dans quelle mesure les communes jurassiennes, notamment les communes industrielles du Jura Sud ont été obligées de bénéficier de cette aide de l'Etat. Sur la première série d'emprunts effectués grâce à cette garantie de l'Etat 780,000 fr. sur 980,000 fr., soit le 79,5 % du total ont été sollicités par les communes jurassiennes, tandis que 722,100 fr., soit le 97,9 % de 737,100 fr., accordés sur la base de l'arrêté du 22 novembre 1933 ont pris le même chemin.

c. — Fondation de la Caisse bernoise de crédit

Entre temps, la Caisse bernoise de crédit fut fondée. La loi constituante pour cet établissement existait depuis le 19 octobre 1924 lui assignant comme objet de fournir à l'Etat de Berne et aux autres corporations de droit public, sous forme de prêts à des taux d'intérêts aussi bas que possible, les moyens destinés à servir exclusivement aux mesures prises contre le chômage en conformité avec les prescriptions fédérales et cantonales sur la matière. Comme la situation économique s'était soudainement améliorée après la création légale de cette caisse, elle ne fut mise en activité qu'au mois de février 1933, lorsque les effets de la seconde crise économique sur les finances communales se firent sentir.

Les fonds nécessaires lui ont été fournis presque entièrement par la Banque cantonale. Malgré les efforts réitérés entrepris par le gouvernement bernois auprès de la Confédération, malgré la situation précaire que créa la crise dans les régions horlogères reconnue par le Conseil fédéral dans son message aux Chambres du 13 septembre 1935, et malgré une aide assez considérable que la Confédération accorda au canton de Neuchâtel pour les mêmes motifs, l'Etat de Berne n'obtint que très peu de fonds de la part de la Caisse fédérale. Ce n'est que le 25 juillet 1933 que le Conseil fédéral finit par accorder une avance de 3,000,000 fr. au maximum au taux de 2 %. 2,500,000 fr. furent versés aux communes en détresse par l'intermédiaire de la Caisse bernoise de crédit. Mais, lorsque le canton de Berne voulut disposer des 500,000 fr. restants en avril 1935, la Confédération, non seulement s'y opposa, mais encore réclama le remboursement du montant déjà avancé. Effectivement, cette somme de 2,500,000 fr. dut être remboursée en 1937 et, depuis ce jour-là, la Banque cantonale est l'unique créancière de la Caisse bernoise de crédit sauf pour un

montant de 1,095,000 fr. que celle-ci se procura par l'émission d'obligations.

Voyons encore dans le détail quels furent les prêts accordés par cette caisse et voyons notamment quelle en fut la quote-part dont les communes jurassiennes durent disposer.

Prêts accordés par la Caisse bernoise de crédit jusqu'en décembre 1939

Communes	Montant primitif	Dette à fin décembre 1939
Arch b. / Büren	20,000	16,500
Bäriswil	5,000	3,525
Beatenberg	33,000	31,762
Bévilard	50,000	44,937
Blumenstein	6,000	6,000
Bolligen	182,000	167,812
Bönigen	103,660	85,216
Bremgarten	21,000	18,387
Corgémont	100,000	82,500
Cormoret	125,000	106,950
Courroux	20,000	19,000
Cortébert	220,000	192,000
Court	36,000	30,600
Courtelary	242,600	210,277
Courtételle	63,800	58,532
Fontenais	164,000	136,700
La Chaux	10,000	7,000
La Ferrière	10,000	8,000
La Heutte	10,000	—
Lajoux	10,850	9,780
Longeau	560,000	478,000
Les Breuleux	70,000	65,225
Malleray	75,000	63,500
Meinisberg	57,000	52,750
Moutier	200,000	155,000
Mervelier	2,000	1,950
Montsevelier	6,000	5,875
Le Noirmont	208,000	185,950
Péry	55,000	33,366
Perles	340,000	303,875

Communes	Montant primitif	Dette à fin décembre 1939
Plagne	3,000	2,325
Les Pommerats	7,000	6,650
Porrentruy	100,000	85,000
Reconvilier	125,000	116,250
Renan	415,800	360,075
Romont	7,000	5,650
St-Imier	1,145,000	926,937
Saicourt	70,000	57,500
Sonceboz-Sombeval	254,000	219,150
Sonvilier	343,000	299,150
Sorvilier	20,000	18,225
Soyhières	26,000	22,467
Tavannes	301,000	245,200
Tramelan-dessous	310,500	284,172
Tramelan-dessus	986,000	830,987
Unterseen	77,600	66,610
Villeret	265,00	237,900
Wattenwil	79,300	77,250
Total	7,571,110	6,466,044

Nous remarquons d'emblée que la quote-part des communes jurassiennes par rapport aux 48 prêts ici mentionnés est énorme. Notons que 36 prêts sur le total des 48 ont dû être effectués à leur compte. La situation tout à fait désespérée de certaines régions du Jura, notamment des régions industrialisées, devient encore plus spectaculaire, si nous donnons le total de ces emprunts pour les différents districts.

Répartition par districts des prêts consentis par la Caisse bernoise de crédit

Districts	Montants des emprunts	en % du total
1. Courtelary	4,521,900	59,8
2. Büren	977,000	13,0
3. Moutier	889,850	11,4
4. Franches-Montagnes	295,000	3,9
5. Porrentruy	264,000	3,5
6. Delémont	115,800	1,6
7 Autres distr. du canton	507,560	6.8
Total	7,571,110	100,0

Ces chiffres nous font voir qu'un seul district jurassien, le district de Courtelary, s'est vu dans l'obligation de disposer du 59,8 %, c'est-à-dire de plus de la moitié du total de l'aide accordée aux communes par la Caisse bernoise de crédit. En plus de cela, nous pouvons constater que le 80,2 % de tous les prêts alloués par cet établissement ont dû être mis à la disposition des districts jurassiens à l'exception de ceux de la Neuveville et de Laufon. Ces chiffres nous brossent un tableau de la situation financière des communes jurassiennes qui ne nécessite aucun commentaire.

Alors qu'il semblait au premier abord que les crédits et les prêts alloués par la Caisse bernoise de crédit fussent un bienfait pour nos communes, ce ne fut effectivement pas toujours le cas. Bien que cette caisse soit une institution créée par l'Etat, bien qu'elle représente, pour un grand nombre de communes obérées qui ne jouissent plus d'aucun crédit auprès d'autres établissements bancaires, la dernière ressource encore possible, l'aide qu'elles obtenaient par cette voie revenait souvent assez chère étant donné que les conditions de cette caisse sont excessivement rigoureuses. Nous avons déjà fait remarquer que l'art. 9 de la loi constituante de 1924 exige des amortissements réguliers (tout prêt doit être amorti en 50 quotes). De ce fait, la suppression, voire même la réduction temporaire des amortissements pour les prêts de la Caisse bernoise de crédit, n'entrent pas en ligne de compte. Il n'y a là aucun mal; mais où l'affaire devient onéreuse pour les communes, c'est quand apparaît le règlement des intérêts moratoires. Alors que, d'après les usances, les intérêts moratoires se paient seulement sur l'annuité restant due, les intérêts moratoires pour la Caisse bernoise de crédit sont perçus sur la totalité du montant encore dû au moment où la débitrice accuse des retards dans ses paiements. Bien que le taux moratoire appliqué ne soit que le 1 %, cette condition peut s'avérer très dure pour les communes.

Nous comprenons très bien que le législateur ait voulu par cette mesure assurer par tous les moyens le remboursement des prêts consentis, mais nous devons aussi nous rendre compte qu'il rend par là souvent un très mauvais service aux communes, car il est évident que celles-ci s'efforcèrent avant tout de régler leur compte avec la Caisse bernoise de crédit, ceci même au détriment de leurs autres obligations, lorsque les recettes courantes ne suffisaient plus pour subvenir à tous leurs engagements, comme ce fut souvent le cas au courant de ces der-

nières années. De ce fait, les amortissements, voire même les intérêts dus aux autres créanciers ont souvent souffert. Dans certains cas, de nouveaux emprunts durent être contractés auprès de la Caisse bernoise de crédit pour régler ses amortissements et pour faire en même temps face aux autres obligations. Il est évident que cet état de chose n'était nullement destiné à rehausser le crédit dont certaines communes bénéficiaient encore auprès de leurs autres créanciers; il est évident aussi que les communes devinrent de plus en plus dépendantes de l'Etat et de son institut de crédit et qu'elles perdirent ainsi insensiblement une partie de leur autonomie. Notons le bien: sans bases financières saines pas de crédit, sans crédit, pas d'autonomie communale.

d. — Appel aux communes de réduire systématiquement leurs dépenses

Par une circulaire du 19 janvier 1934, les autorités communales furent invitées à réduire systématiquement leurs dépenses. Cette circulaire visait toutes les dépenses qui n'étaient pas jugées strictement nécessaires afin de se procurer par là des fonds pour faire face à celles qui s'imposaient par la force des événements. Elle proposait également aux communes de supprimer des services communaux, au cas où la nécessité s'en faisait sentir. En plus de cela elle visait spécialement les salaires et les rétributions versés aux différents fonctionnaires communaux ainsi qu'aux autorités, notamment les jetons de présence. La réduction et la suppression de certaines de ces rétributions fut alors motiviée par le fait que ces dernières n'étaient versées que depuis peu d'années bien souvent et ceci pour des fonctions qui étaient ci-devant remplies par nos anciens à titre purement honorifique. Finalement, la circulaire en question invitait aussi les communes à réduire les dépenses pour les travaux de chômage, surtout pour un certain nombre d'entre eux, pour lesquels des subsides fédéraux étaient alloués mais qui, malgré cela, entraînaient encore des dépenses tout à fait démesurées pour les communes par rapport au travail qu'ils créaient.

D'après le rapport précité de la direction cantonale des Affaires communales, les bons conseils émis dans cette circulaire ne semblent pas avoir porté les fruits attendus, de sorte que l'Etat se vit assez rapidement dans l'obligation d'édicter de nouvelles mesures.

e. — Arrêté concernant les subsides à allouer pour les travaux de chômage

Nous avons déjà fait remarquer au second chapitre de notre travail que certains citoyens, généralement ceux qui ne payaient plus d'impôts, étaient toujours les premiers prêts à voter des crédits souvent démesurés pour des travaux publics. Ils avaient l'espoir de se procurer par là du travail et ils savaient très bien qu'ils ne supporteraient pas eux-mêmes les conséquences de l'endettement croissant de leur commune.

C'est pour parer à cette manie que le gouvernement prit en date du 8 octobre 1935 un arrêté suivant lequel les communes qui demandaient un subside dépassant 2,000 fr. pour travaux, devaient présenter une justification financière quant à leur part de frais, ceci pour examiner si — compte tenu des économies à réaliser en fait de dépenses pour le chômage — les frais à assumer par la requérante ne seraient pas manifestement disproportionnés avec les ressources financières de celle-ci. Ainsi l'exécution d'un certain nombre de travaux onéreux fut empêchée. Le § 7 d'une nouvelle ordonnance du 11 novembre 1938 sur l'encouragement des travaux de chômage dans le bâtiment et le génie civil vint réglementer l'arrêté susmentionné.

Il est tout à fait normal que l'Etat ait cherché à freiner le gaspillage qui s'annonçait dans le domaine des travaux publics. Mais, d'autre part, il ne faut pas non plus exagérer l'importance de ces travaux comme facteur d'endettement pour nos communes. Rappelons ici les chiffres que nous avons établis au deuxième chapitre et qui nous prouvent nettement que les travaux publics n'ont été qu'un facteur d'endettement de troisième importance pour les communes industrielles du Jura Sud par 13,2 % seulement du total, tandis qu'ils ne représentent qu'un facteur de quatrième importance pour les communes franc-montagnardes par leurs 18,0 % du total de l'endettement provoqué par les années de crise.

f. — Création du fonds de secours pour les communes obérées

Toutes les mesures traitées jusqu'à présent ayant été inopérantes pour parer efficacement à un endettement toujours croissant, un fonds de secours aux communes fut créé en vertu de l'art. 24, § 7, de la loi de redressement financier du 30 juin 1935, par un décret concernant l'octroi aux commu-

nes fortement obérées, d'une aide imputée sur la contribution cantonale de crise du 4 septembre 1935. Ce fonds devait toucher le 20 %, au maximum 600,000 fr. sur le produit de la contribution cantonale de crise. En plus de cela il disposa d'une part du bénéfice de dévaluation de la Banque nationale, de sorte que — avec les intérêts — une somme de 2,836,388 fr. est venue l'alimenter jusqu'en fin décembre 1939. En 1942, lors du remplacement de la contribution cantonale de crise par l'impôt cantonal de guerre, son existence fut pour un moment mise en danger, du fait que l'imputation de 600,000 fr. sur l'impôt cantonal de guerre ne put être effectuée qu'à grand'peine. Ce n'est que grâce aux revendications énergiques des députés jurassiens que ce résultat put finalement être obtenu, et de ce fait, l'existence du fonds de secours aux communes semble, du moins pour le moment, assurée.

Les subsides qu'il alloue aux communes sont accordés à titre de contribution à fonds perdu au service des intérêts et des amortissements des dettes. Pour autant que ces montants ne soient pas alloués pour la reconstitution de fonds spéciaux consommés par les communes ou encore pour la reconstitution du fonds capital, ils ne sont jamais versés aux communes mêmes, au contraire, ils passent directement à leurs créanciers, auxquels ils sont payés par le fonds de secours pour le compte de la commune à dégrever.

Il est évident que l'Etat fait dépendre cette aide extraordinaire de certaines conditions à remplir préalablement par les communes. D'abord, il exige de celles-ci un recouvrement plus énergique des extances quelles qu'elles soient. Ensuite, il fait pression sur les autorités communales afin d'obtenir la suppression de certaines dépenses qui ne revêtent pas un caractère strictement obligatoire et, finalement, il exige encore — où cela est possible — une élévation des taux d'impôts en vigueur. Ce ne sont donc que les communes dont toutes les ressources possibles semblent définitivement épuisées qui bénéficient de cette aide sans laquelle elles devraient se déclarer insolvables. Dans les communes où il existe des bourgeoisies disposant encore de fonds, il exige même une contribution préalable de celles-ci en faveur des communes municipales et c'est là une mesure qui se justifie parfaitement, pour autant que la bourgeoisie soit elle-même en mesure de supporter de nouvelles charges. Ce n'est certainement pas le cas partout. Ainsi le mètre cube de bois extrait par la commune bourgeoise de St-Imier est grevé d'avance par une charge de 25 fr. par l'assistance à ses ressortissants et par des contributions sans

compter les frais d'abatage et de façonnage. Une chute des prix du bois pourrait donc facilement mettre cette corporation dans une situation pénible.

Nous ne voyons pas la nécessité de donner ici le détail de toutes les sommes versées par le fonds de secours depuis sa fondation. Il nous suffira d'en faire la répartition par districts pour nous rendre compte où se trouvent les communes obérées et quelles sont les régions les plus en détresse. Le tableau suivant nous donne tous les renseignements nécessaires à ce sujet.

Sommes versées par le fonds de secours aux communes obérées depuis sa fondation à fin décembre 1939

Districts	Montants versées	en % du total
Courtelary	724,000	51,4
Moutier	150,625	10,7
Büren	82,890	5,8
Delémont	56,900	4,0
Franches-Montagnes	50,600	3,7
Porrentruy	37,000	2,8
Laufon	11,500	0.7
La Neuveville	4,100	0,3
Autres districts	289,697	20,6
Total	1,407,612	100,0

Ce tableau nous permet de faire des constatations identiques à celles faites au moment de la répartition par districts de l'aide accordée par la Caisse bernoise de crédit. De nouveau, le district de Courtelary à lui seul a dû bénéficier de plus de la moitié de l'aide accordée pour le territoire de tout le canton, de nouveau la quote-part des districts jurassiens par 73,6 % du total est énorme par rapport à celle de l'ancien canton.

g. — Mesures spéciales des autorités de surveillance

Ces mesures spéciales étant en nombre très élevé nous ne pouvons les indiquer toutes; nous nous bornerons à en indiquer le genre.

La mesure la plus rigoureuse prise dans ce domaine fut la suspension de l'assemblée communale dans ses fonctions, telle qu'elle se produisit par exemple pour les communes de St-Imier et de Muriaux pour ne citer que les deux cas qui nous touchent directement. Cette mesure ne fut prise que dans les cas extrêmes où le conseil, malgré la situation financière désespérée de la commune, s'opposait à se conformer aux mesures édictées et aux désirs et conseils émis par le gouvernement.

D'autres communes furent sommées de convertir certains de leurs emprunts à gros intérêts ou encore des crédits onéreux afin d'obtenir des conditions plus favorables. L'amortissement des dettes fit également l'objet d'une surveillance très serrée.

Il faut admettre que les bons conseils ainsi donnés par la direction des Affaires communales ne rencontrèrent souvent que très peu de compréhension. Aussi les autorités de certaines communes se faisaient-elles une fausse image de ses possibilités, pensant qu'elle était à même de supprimer leurs dettes d'un seul trait de plume ou encore de mettre celles-ci à la charge de l'Etat. De telles possibilités n'existent pas heureusement car, avouons-le, elles seraient très malsaines. D'autres encore qui insistaient pour l'obtention de garanties particulières oubliaient que les art. 287 et 288 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite interdisent d'avantager certains créanciers au détriment d'autres et qu'il est par conséquent impossible aux autorités de se prêter à de pareils agissements.

D'autre part, il faut également admettre que les interventions des autorités de surveillance sont allées un peu loin. Notons ici le cas de la première section de la commune de St-Brais qui est une corporation très bien fondée avec une dette d'environ 10,000 fr. seulement et qui fut contrainte de procéder à des amortissements prescrits, alors que le créancier n'en exigeait point pour le moment. Lors même que cette mesure se justifie parfaitement du point de vue d'une gestion saine des finances publiques, elle représente tout de même une immixtion vexante dans l'autonomie communale pour ceux qu'elle concerne, surtout du fait qu'ils n'avaient jamais demandé une aide quelconque à l'Etat.

Si nous résumons et si nous faisons le total de l'aide financière accordée par le canton sous les différentes formes que nous venons de traiter en faisant en même temps la répartition par districts, nous obtenons le tableau suivant:

Répartition par districts de l'aide financière accordée aux communes obérées par le canton jusqu'à fin 1939

Districts	Montant total	en % du total
Courtelary	6.508,360	60.9
Moutier	1,280,475	12,0
Büren	1,259,890	11,8
Franches-Montagnes	345,600	3,2
Porrentruy	301,000	2 8
Delémont	172,700	1.6
Laufon	11,500	0.1
La Neuveville	4.100	—
Autres districts	812,257	7,6
Total	10,695,822	100.0

Ces chiffres mettent une fois de plus en évidence la situation fort mauvaise des communes jurassiennes. Ils nous font également voir la mauvaise posture du district de Courtelary qui a bénéficié à lui seul du 60,9 % de toute l'aide financière accordée par le canton jusqu'à fin 1939. La quote-part des districts jurassiens de 80,6 % du total de cette aide financière extraordinaire ne peut de ce fait guère nous surprendre. C'est là un chiffre qui nous prouve que le problème des communes obérées se résume en somme au Jura en ce qui concerne le territoire du canton de Berne.

Mais il y a autre chose encore qui ressort clairement de ces chiffres: Si nous faisons la répartition des 19,4 % restants pour tous les autres districts du canton, nous pouvons alors observer que le 11,8 % est allé au district de Büren tandis que le solde des districts — et il y a là-dedans la grande majorité des districts du canton de Berne — n'ont sollicité pour eux que le 7,6 % de l'aide financière cantonale extraordinaire. Or si nous regardons le district de Büren de près, nous pouvons alors constater qu'il ressemble beaucoup au district de Courtelary en ce sens que lui aussi possède de petites localités — telles que Longeau et Perles — qui vivent presque uniquement de l'industrie, notamment de l'industrie horlogère et de la petite mécanique de précision. (Notons entre parenthèses que les deux communes précitées ont obtenu à elles seules 900,000 fr. sur les 977,000 fr. qui sont allés dans le district de Büren sous forme de prêts accordés par la Caisse bernoise de crédit). Cette coïncidence serait-elle un pur hasard?

Le fait que les trois districts bernois possédant le plus grand nombre de petites communes purement industrielles, soit les districts de Courtelary, de Moutier et de Büren, aient dû, à eux seuls, solliciter le 84,7 % de l'aide financière cantonale extraordinaire, n'aurait-il pas une cause commune qui ne dépende ni de la bonne ni de la mauvaise administration des finances publiques?

La réponse à ces deux questions, nous l'avons déjà donnée au cours du second et du troisième chapitre de notre travail, où nous avons prouvé que la crise économique est la seule cause directe et indirecte de la mauvaise situation financière des communes de ces régions, que la loi de l'étroite corrélation entre les finances communales des régions fortement industrialisées et la situation économique générale a produit ici ses effets néfastes, et ceci aussi bien dans les districts de l'ancien canton que dans le Jura. Voici donc un puissant argument contre l'opinion très répandue dans l'ancien canton que la situation financière désastreuse de certaines communes jurassiennes résulte surtout d'un laisser-aller général à la française. Ce n'est pas du tout le cas. Nous devons au contraire admettre — sans pour autant vouloir absolument nier une minime influence des erreurs administratives commises — que ces communes ont été les victimes d'une énorme catastrophe économique. Ce dont elles ont besoin aujourd'hui, c'est d'une aide efficace qui soit en même temps un témoignage de solidarité, une aide qui les fasse sortir de leur impasse avec honneur.

Ce n'est qu'en partant de cette base que nous trouverons des mesures propres à rétablir la situation et à empêcher le retour des choses qui soient justes et équitables.

III. Mesures d'assainissement proposées par l'Etat

Pour l'énumération de ces mesures, nous suivons de nouveau de près le rapport de la direction des Affaires communales déjà cité à plusieurs reprises.

Pour entrer en matière, ce rapport constate que le problème est double, qu'il faut, d'une part, arriver à une élimination des dettes communales excédant la capacité financière des communes et, d'autre part, trouver une nouvelle répartition des charges afin d'empêcher un retour des choses.

a. L'élimination des dettes excédant la capacité financière des communes:

Plusieurs solutions peuvent être envisagées dans ce domaine. Passons-les en revue.

1. La reprise obligée des dettes communales par l'Etat

Un rapport demandé en 1934 par le Conseil exécutif au professeur Blumenstein prouve nettement que les bases légales pour une telle reprise obligée des dettes communales par l'Etat n'existent pas. Nous donnons ci-après un extrait de ce rapport.

«Il faut considérer de deux points de vue le fait de savoir si l'Etat serait tenu de prêter une aide financière aux communes, soit de prendre leurs dettes à sa charge, entièrement ou partiellement, au cas où, bien qu'ayant appliqué toutes les mesures compatibles avec les circonstances afin de satisfaire à leurs engagements, il ne leur serait pas possible d'arriver à chef.

Une première question se pose ici: les créanciers des communes, pourraient-ils prétendre à pareille intervention du canton? Elle doit être résolue négativement sans plus. La commune est une personne morale indépendante au sens du droit privé comme du droit public. Elle possède la capacité civile et des biens propres qui lui sont garantis à titre de propriété privée par l'art. 68 de la Constitution cantonale. Il n'y a connexité économique entre elle et l'Etat ni sous l'angle du droit privé ni sous l'aspect du droit public — ce dont il résulte en première ligne, que les dettes des communes ne sont jamais des dettes de l'Etat.

Dans ces conditions, les créanciers ne pourraient prétendre être désintéressés par l'Etat que si une disposition expresse du droit public le statuait. Une telle disposition faisant entièrement défaut, la question se trouve réglée d'emblée de ce côté-là.

Même le fait qu'aux termes de l'art. 57 de la loi du 9 décembre 1917 les décisions d'organes communaux relatives à la conclusion d'emprunts nécessitent la sanction du gouvernement, ne crée aucun engagement de l'Etat à l'égard de telles dettes. Celles-ci sont et demeurent uniquement l'affaire des communes. Les emprunts sont contractés par la voie d'un contrat de droit privé qui n'accuse aucune espèce de caractère public. Ce contrat intervient entre les parties de par leur mutuelle entente, comportant une décision de l'organe communal compétent et l'acquiescement du bailleur de fonds. La

sanction du Conseil exécutif ne change rien à cette convention privée des deux contractants. On ne saurait dire que pareille sanction soit déterminante pour la conclusion du prêt de droit privé. Si le gouvernement la refuse, il doit en même temps, selon l'art. 60 de la loi sur l'organisation communale, prendre les mesures qu'exige la sauvegarde des intérêts publics. Le co-contractant de la commune ne peut faire découler des droits de l'octroi ou du refus de la sanction, que s'il se l'est réservé expressément. Il en résulte que l'approbation gouvernementale du contrat d'emprunt passé par une commune ne saurait créer pour l'Etat aucun engagement à l'égard du prêteur.

Les créanciers d'une commune, enfin, ne peuvent pas davantage conclure que l'Etat serait tenu du fait que la majeure partie des dépenses communales sont causées par l'exécution de tâches imposées aux communes par l'Etat (loi du 9 décembre 1917, art. 2, No 1). Encore qu'ici elle emploie ses fonds dans l'intérêt de l'administration publique générale, la commune s'acquitte de tâches que la Constitution et les lois lui attribuent en sa qualité de corporation autonome. L'accomplissement de ces tâches constitue le but même de son existence. Si donc, pour y subvenir, elle doit faire appel à son crédit, c'est toujours en son propre nom. Autrement dit, pas plus au point de vue externe de la forme qu'au point de vue interne du fond, il n'y a de raison pour justifier une obligation quelconque de l'Etat à l'endroit des dettes communales. C'est avec intention que la législation en matière administrative de corporations publiques, l'Etat et les communes, a réparti les services publics entre les deux types. Chacune des deux collectivités doit pourvoir elle-même à la fourniture des deniers nécessaires pour exécuter ses tâches spécifiques, à moins d'une autre réglementation expresse.

Les raisons énoncées militent également contre une prétention des communes elles-mêmes à une reprise de leurs dettes par l'Etat. L'autonomie financière que l'art. 68 de la Constitution garantit aux communes leur confère à l'égard de l'Etat dans le dit domaine non seulement une indépendance dans le sens du droit privé de disposer de leurs biens, mais aussi dans celui d'une responsabilité propre et exclusive, quant aux engagements contractés par elles. Rien, dans les dispositions constitutionnelles et légales actuelles, n'implique en tout cas un droit général, pour la commune, de réclamer l'appui économique de l'Etat ou la reprise par lui d'obli-

gations assumées par elle envers des tiers. La législation en matière administrative spécifie expressément les prestations pécuniaires dues par le canton aux communes. Cette spécification doit être considérée comme limitative et il en ressort l'inexistence d'obligations plus étendues pour l'Etat.»

2. La reprise volontaire des dettes communales par l'Etat

Une telle reprise des dettes communales par l'Etat est inconcevable en raison des sommes énormes dont il s'agit. L'état financier du canton n'est pas dans les conditions requises pour faire face — en plus de ses propres dettes — à de tels montants sans être lui-même mis en danger.

3. Le manque de bases juridiques quant à la façon de traiter les communes insolvables

A teneur de l'art. 30 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite qui dit: «La présente loi ne s'applique pas: ... 3. à l'exécution forcée contre les cantons, districts et communes, pour autant qu'il existe sur la matière des lois fédérales ou cantonales», celle-ci ne peut donc être appliquée contre les communes.

Néanmoins, elle donne la possibilité à la Confédération d'édicter une loi spéciale réglant cette matière. Un projet de loi fédérale instaurant pour les corporations de droit public des règles spéciales pour l'exécution forcée de leurs dettes qui faisait également une distinction entre les biens saisissables et les biens insaisissables, qui prévoyait l'institution d'une gérance, la conclusion de concordats ainsi que la communauté des créanciers dans les emprunts par obligations, n'arriva heureusement pas à bon port, le Conseil des Etats ayant par deux fois, en décembre 1939 et en décembre 1941, décidé de ne pas entrer en matière pour le moment.

Cette loi aurait beaucoup facilité la conclusion de concordats, car contrairement au droit actuel, le consentement d'une partie déterminée de créanciers n'aurait plus été requis. L'autorité concordataire du canton aurait pu conférer force obligatoire à l'arrangement après avoir entendu les créanciers, la débitrice et le gouvernement cantonal, même sans majorité acceptante des premiers auxquels il restait — comme d'ailleurs aux autres parties — la possibilité d'un recours au Tribunal fédéral.

Les manipulations avec des lois de ce genre représentent toutefois un danger énorme, comme nous pouvons nous en rendre compte en prenant l'exemple du canton de Neuchâtel qui a fait usage de son droit de réglementer la matière sur l'exécution forcée contre les communes par sa loi du 31 mars 1936 instituant une procédure de sursis et d'allégement en faveur des communes obérées.

Cette loi conférait le droit à la Cour supérieure neuchâteloise de changer de son propre chef le plan d'amortissement, de suspendre tout amortissement pendant 10 ans, de remettre à une date indéterminée le remboursement de prêts venus à terme et de réduire pendant 10 ans le service des intérêts. La Cour supérieure neuchâteloise avait même la possibilité de combiner plusieurs de ces mesures pour venir en aide à une commune. Ni pour l'application simple, ni pour l'application combinée des mesures énoncées le consentement des créanciers n'était requis.

On peut facilement se représenter l'épouvante que cette loi jeta parmi les créanciers des communes non seulement dans le canton de Neuchâtel, mais dans toute la Suisse. Aussi le crédit, dont les communes neuchâteloises jouissaient encore sur le marché des capitaux, fut nettement brisé d'un jour à l'autre. Ainsi 15 communes de ce canton qui cherchèrent à placer en tout 17 emprunts sur le marché dans les années 1936 à 1938 se sont vues, sans exception, dans l'obligation de renoncer expressément aux facilités et aux «bienfaits» que leur accordait la loi en question.

4. L'arrangement bénévole entre communes et créanciers

Pour assainir, c'est-à-dire pour enlever aux communes la part de leurs dettes dépassant leur capacité financière, il faudrait d'abord établir clairement quelle est cette portion de charges. Or, un calcul de ce genre n'est point du tout facile à faire; il ne représente d'ailleurs qu'un calcul de probabilité n'offrant aucune garantie absolue quant aux surprises qui pourraient se produire tôt ou tard.

Si l'on veut néanmoins chercher à arriver à un arrangement avec les créanciers — chose que se propose la direction des Affaires communales — il est indispensable d'avoir tout au moins une indication sur l'étendue du désendettement. D'après un calcul de ce genre, dont nous ne donnons pas ici les détails, la direction des Affaires communales arrive

à une portion de charges de 12.200.000 fr. qui paraissent pour le moment insupportables aux communes obérées. Notons que cette somme énorme ne se rapporte qu'aux 10 communes reconnues comme surendettées et qu'elle ne concerne point du tout le grand nombre des autres communes qui sont fortement endettées et qui ont une peine énorme à se tirer d'embarras et qui par mesure d'équité, mériteraient également une aide.

Le grand problème est de savoir à qui faire supporter ces 12.200.000 fr. Demander un sacrifice pareil aux créanciers ne semble guère possible car une telle mesure tuerait une fois pour toutes le crédit dont les communes peuvent encore jouir auprès des établissements financiers. Mettre cette somme uniquement à la charge du fonds de secours aux communes ne représenterait en somme rien d'autre qu'une reprise de ces dettes par l'Etat (non pas du point de vue juridique, mais en fait). De plus, la capacité financière de ce fonds de secours n'est point du tout de taille à pouvoir supporter de telles charges.

Ici évidemment les solutions les plus diverses peuvent être prises en considération. Il est par exemple possible de demander aux créanciers le sacrifice d'une partie de leurs créances; on pourrait aussi envisager la réduction partielle ou la suppression totale des intérêts en garantissant en même temps l'intégrité du capital, ou encore, les deux systèmes pourraient être combinés. De toute façon, le fonds de secours aux communes aura des charges plus importantes à supporter que ce ne fut le cas jusqu'à présent; par conséquent, il serait indispensable d'en changer le statut, notamment d'en augmenter les recettes. Les propositions nécessaires à ce sujet ont été faites par la direction des Affaires communales d'une façon très judicieuse.

5. La création d'un fonds de compensation

La direction des Affaires communales a aussi envisagé la création d'un fonds de compensation entre les communes en plus ou à la place du fonds de secours. Les communes bien placées auraient alors été astreintes à verser au bénéfice de ce fonds des sommes correspondant à leur capacité financière, elles seraient ainsi venues en aide aux communes lourdement grevées. Mais, pour que cette proposition ait du succès, il fallait qu'existât une solidarité absolue entre les communes.

Or, cette solidarité faisait défaut. D'autre part, on sait que le Suisse moyen préfère accorder son aide financière dans les quatre coins du monde à des gens en détresse qu'il ne connaît pas plutôt qu'à son voisin immédiat.

6. Mesures plus rigoureuses de contrôle

Finalement, la direction des Affaires communales fait la proposition de changer quelques points du décret du 19 mai 1920 / 12 novembre 1929 sur l'administration financière et la comptabilité des communes, afin de pouvoir désormais exercer une surveillance plus serrée encore, et afin de préciser ces points qui prêtaient à des confusions dont les conséquences furent souvent assez fâcheuses. Nous ne voulons pas entrer ici dans le détail de ces mesures demandées. Nous pouvons simplement retenir qu'elles conduisent fatalement à une ingérence toujours plus marquée du pouvoir de l'Etat dans les affaires des communes.

Nous ne voulons absolument pas dire par là que ces mesures soient superflues; bien au contraire, elles tendent à améliorer et à éliminer des situations intolérables et, de plus, elles représentent malheureusement le seul chemin dont dispose aujourd'hui la direction des Affaires communales. Or, ce chemin n'est certainement pas le bon: les mesures prises de cette façon ne manqueront pas de vexer les autorités communales parce qu'elles leur font comprendre d'une manière souvent trop brutale leur incapacité et leur étroitesse d'esprit. Aussi risquent-elles de rencontrer peu de compréhension, peut-être même cette résistance passive qui est la dernière arme du faible contre le fort; elles deviendront donc souvent inopérantes, si l'Etat n'intervient pas par la force. Ainsi la contrainte prendra finalement la place de l'action fière de l'homme libre.

Comment résoudre ce dilemme? En donnant à la direction des Affaires communales d'autres possibilités d'intervention, des possibilités qui aient tout au moins l'apparence de bons conseils et de simples désirs, bien que, au fond, ils n'en soient pas. Il y a là une petite nuance qui peut paraître ridicule, mais qui est d'une importance psychologique énorme: ce n'est pas la même chose pour le Suisse libre de dire „ J'ai fait " à la place de „ J'ai dû faire ".

Ces nouvelles possibilités d'intervention ne sont pas très difficiles à réaliser et nous vous en entretiendrons au cours du Vme chapitre.

b. — Modification de la législation qui régit la répartition des charges publiques

Il est incontestable que le chômage a produit, par les charges qu'il causait aux communes, la situation peu réjouissante où se trouvent aujourd'hui presque sans exception toutes les petites communes industrielles. De ce fait, un simple désendettement paraît inopérant si l'on n'assure pas en même temps une nouvelle répartition des charges publiques en déchargeant les communes soit partiellement, soit totalement des charges qui se sont avérées néfastes.

Pour le moment, la direction des Affaires communales ne pense pas à une suppression complète de ces charges, mais simplement à une graduation qui pourrait se baser par exemple sur la capacité contributive d'une commune ou encore sur le rapport existant entre les dépenses extraordinaires et le total des recettes communales.

D'autre part on pourrait également changer les lois fixant les quotes-parts des communes pour les allocations de chômage et les allocations de crise, les traitements du corps enseignant, etc.

D'après l'avis de la direction des Affaires communales la solution la plus rapide serait de créer une loi cadre qui permettrait à cette direction de graduer les charges résultant pour les communes de leurs différentes tâches, en les affranchissant sur demande d'une part de celles-ci. La compensation des frais pourrait être effectuée par l'entremise du fonds de secours aux communes dont il faudrait alors adapter le statut à cette nouvelle tâche également. Dans ce but, les propositions pour les modifications nécessaires ont été formulées par la direction des Affaires communales.

Malgré les mesures projetées par l'Etat pour réduire les dépenses extraordinaires occasionnées aux communes par les événements présents, ces dépenses en pratique ne font qu'augmenter du moins en nombre, à la suite de la vie chère causée par la guerre qui nécessite de nouveau des allocations spéciales; elles augmentent aussi à cause de l'organisation de notre économie de guerre qui confère sans cesse de nouvelles tâches à nos communes, tâches qui nécessitent toujours des nouvelles dépenses extraordinaires.

Après avoir mentionné les plus importantes mesures et tentatives de dégrèvement entreprises par l'Etat, voyons encore quelles furent leurs conséquences et leurs défaillances.

IV. Appréciation des mesures prises par l'Etat

Nous n'avons aucunement l'intention par là de critiquer les mesures que nous venons de passer en revue, car, d'une part, la direction des Affaires communales se rendait elle-même parfaitement compte de leurs défaillances et, d'autre part, elle ne possédait aucune autre possibilité d'intervention. Il ne faudrait toutefois pas croire que toutes les mesures prises en premier lieu, tels que la garantie de l'Etat pour les emprunts accordés aux communes, la création de la Caisse bernoise de crédit, le fonds de secours aux communes, la permission de suspendre les amortissements, les bons conseils donnés aux autorités afin d'obtenir une réduction des dépenses, les difficultés créées pour obtenir des subsides pour les travaux de chômage, ainsi que les mesures de contrôle, ne furent que des palliatifs, parfois même dangereux. Ce furent là des mesures qui permirent aux communes de durer; elles furent les pansements cachant les plaies les plus béantes auxquels nous avons fait allusion au début de notre travail, mais elles furent absolument impropres à améliorer la situation et à guérir le mal à sa base.

La direction des Affaires communales s'est plainte que les mesures ainsi prises n'aient rencontré souvent que très peu de compréhension. Il n'y a là rien de surprenant parce qu'on a commis ici une grave erreur psychologique, erreur à laquelle nous avons déjà fait allusion. Ces mesures ne tenaient pas suffisamment compte du fait que les communes qui ont été obligées d'avoir recours à l'aide extraordinaire de l'Etat n'étaient pas tombées dans la misère par leurs propres fautes, mais bien à la suite d'événements économiques dont elles n'étaient nullement responsables et sur lesquels elles ne pouvaient avoir aucune influence. De plus, ces mesures représentaient — comme c'est d'ailleurs tout à fait naturel, car l'Etat qui accorde une aide particulière ne peut le faire qu'en posant certaines conditions et en s'assurant de certains contrôles — une ingérence toujours plus grande dans la sphère de l'autonomie communale. Les demandes à formuler à Berne, les permissions à obtenir de Berne, même pour de simples actes de la vie publique, que les communes accomplissaient de leur propre droit auparavant, devenaient de plus en plus nombreuses.

Aujourd'hui on a commencé par assainir les communes par la voie du concordat. La commune de Renan vient de subir la procédure, tandis que les pourparlers sont actuelle-

ment en cours pour la commune de Sonvilier. En plus de cela on envisage d'appliquer cette mesure aux communes de Courtelary et de Sonceboz également. Nous savons très bien que sur la base législative actuelle, la direction des Affaires communales ne possède pas d'autres moyens pour remplir sa tâche excessivement difficile; mais nous ne pouvons pas nous cacher non plus que, par cette mesure, elle rend en même temps un bon et un très mauvais service aux communes secourues.

Grâce à cette opération leurs bases financières seront redevenues solides, mais leur crédit auprès des banques risque de s'en ressentir très fortement. Ces communes seront obligées — surtout si les cas de concordats allaient se multiplier — de s'adresser à la Caisse bernoise de crédit, donc à un organe de l'Etat, chaque fois qu'il leur faudra une petite somme pour remplir telle ou telle autre tâche. Alors celui-ci sera en mesure de leur donner tout juste ce qu'il jugera bon et de les tenir ainsi fermement entre ses mains. C'est là justement que réside le plus grand danger des mesures prises et projetées. Jusqu'à ce jour aucune d'elles ne manquait d'enlever d'abord une petite et puis, insensiblement, toujours une plus grande pierre au fondement de l'autonomie communale jusqu'au moment où le concordat est venu l'affecter encore plus sérieusement. Ainsi la commune risquera de devenir une succursale de l'administration de l'Etat, car disons-le clairement: sans crédit pas de liberté d'action et pas d'autonomie communale. Le fait que malgré le concordat l'assemblée communale continue d'exercer ses fonctions ne change rien à cet état de choses surtout s'il ne lui reste qu'à voter les augmentations des taux d'impositions exigées par Berne. La situation est d'autant plus grave que le nombre de communes qui pourraient être touchées par cette mesure est relativement restreint et que, de ce fait, on risque de créer au sein du canton des communes de second ordre, chose qui serait évidemment une flagrante inégalité.

Le concordat serait encore concevable comme dernière des mesures extraordinaires à condition qu'on offre les garanties suffisantes aux créanciers que le cas ne se reproduira plus. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui car de nouveau on se propose de faire supporter aux communes une partie — quoique moindre — des frais de chômage. Ainsi rien ne prouve que le tout ne sera pas à recommencer dans 10 ans.

Ce serait une inégalité d'autant plus grande que la mauvaise répartition des charges publiques qui a causé d'énormes

frais extraordinaires à certaines communes, parce qu'elles étaient industrielles, et qui n'a causé presque aucun frais de ce genre à d'autres communes, parce qu'elles étaient agricoles, est la cause même de l'endettement insupportable de certaines régions. En plus de cela, certaines mesures économiques prises ou omises par la Confédération ont causé un tort énorme à d'autres régions, par exemple aux Franches-Montagnes lors de la réorganisation de l'industrie horlogère et la destruction de l'industrie à domicile qui s'ensuivit, ou dans les communes riches en forêts où les prix du bois tombèrent, à la suite d'un dumping pratiqué par l'étranger et toléré chez nous, à des niveaux dérisoires et simplement ruineux. Si nous considérons le problème sous cet angle, nous remarquons immédiatement que les mesures prises jusqu'à présent par le canton sont parties d'une base beaucoup trop étroite et qu'elles ne tiennent pas compte de toute la complexité du problème. Au contraire, elles ne cherchent qu'à éliminer des dettes par des moyens financiers et dans le cadre du canton seulement. Bien que certaines mesures propres à empêcher un retour des choses soient désirées, la situation financière future des communes ne paraît pas suffisamment assurée.

Ce qu'il nous faut c'est réparer le mal causé par des erreurs de la législation cantonale et par des mesures économiques prises ou omises par la Confédération. Pour y parvenir, un concordat ne suffit pas, une graduation des frais extraordinaires causés à nos communes par les événements économiques selon leurs possibilités financières ne suffit pas non plus.

Ce qu'il faut c'est un édifice de mesures économiques, législatives et financières dans le cadre de la Confédération et du canton, qui cherche avant tout à sauvegarder les bases économiques des différentes régions touchées, qui répare le mal en raffermissant l'autonomie communale en permettant en même temps d'exercer sur elles une surveillance serrée mais bienveillante et en les protégeant des méfaits que pourrait avoir sur elles un esprit civique de moindre qualité dont nous avons signalé l'existence.

Chapitre V^me

Mesures utiles pour redresser la situation

a. — Introduction

Si nous énumérons les mesures utiles pour redresser la situation, ce n'est pas dans l'intention de faire des propositions directes pour la création d'une nouvelle loi sur l'organisation communale; au contraire: nous cherchons simplement à fixer les grandes lignes d'un projet de réforme établi à la suite d'une analyse scientifique de la situation et des causes d'endettement. Il en découle que les propositions émises au cours de ce dernier chapitre ne tiennent compte ni des constellations politiques favorables ou opposées à ces projets, ni des possibilités de réalisation pratique que celles-ci pourraient offrir présentement. Si nous avions voulu en tenir compte, nous n'aurions pas été à même de formuler des propositions entières tel que c'était notre devoir. C'est la raison pour laquelle nous laissons à d'autres le soin de trouver les compromis qui s'imposent pour une application pratique de nos propositions.

Nous venons de voir que les mesures prises et projetées actuellement par la direction des Affaires communales à Berne se bornent à un désendettement des communes. Elles ne représentent rien d'autre que des mesures d'ordre financier tendant à remettre à flot les finances de certaines communes qui se trouvent en fort mauvaise posture. Leur portée pratique ne dépasse pas, en somme, les influences que les prix surfaits du bois exercent actuellement sur les finances d'un grand nombre de communes franc-montagnardes; elle se traduit par un assainissement momentané.

Quoique ces avantages ne pourraient être acquis pour certaines communes, qu'au prix énorme d'une atteinte à leur autonomie effective, leur situation momentanément améliorée ne serait point du tout assurée pour les années à venir; car, si les effets des années néfastes de crise sont éliminés par ces

opérations, il n'en est pas de même pour les causes qui ont produit cet endettement et qui subsistent dans toute leur étendue. Il suffira donc d'une nouvelle crise dans l'industrie horlogère pour jeter à nouveau nos petites communes industrielles dans une situation peu enviable.

La réglementation des allocations de chômage, telle qu'elle est actuellement adoptée par le Conseil fédéral dans son arrêté du 14 juillet 1942 pour les crises qui pourraient surgir pendant la guerre, risque encore de créer des charges considérables pour les communes. Le paiement des allocations de chômage et de crise pour une durée de 90 jours pour chacune des deux catégories d'aide financière aux chômeurs reste à la charge des institutions connues. Il en est de même pour la prolongation de 50 jours que les cantons peuvent accorder pour le versement des allocations de crise et pour les allocations qui peuvent être versées au bénéfice de chômeurs ne faisant pas partie d'une caisse assurance chômage.

Assainir les communes dans ces conditions en espérant les sauver de la faillite est une entreprise tout à fait chimérique. C'est attaquer le problème par là où il faudrait en finir.

Le problème tel qu'il se pose aujourd'hui ne peut donc être résolu par des mesures financières, par des assainissements et des concordats sur le plan cantonal. Il y a au contraire trois genres de mesures qui s'imposent: des mesures économiques, des mesures législatives et des mesures financières. Seule une coordination judicieuse de ces trois genres de mesures, dont les plus importantes sont à prendre sur le plan fédéral, peut assurer une solution durable et en même temps équitable. Ce sont justement ces mesures préalables sur le plan fédéral qui devront créer la base sur laquelle pourront s'échafauder les mesures financières et législatives du canton.

b. — Mesures préalables à prendre sur le plan fédéral

aa. — Réalisation de la caisse assurance-vieillesse

Le premier postulat à formuler dans ce domaine, c'est la création de la caisse assurance-vieillesse. Si nous tenons compte du fait que l'assistance est aujourd'hui devenue une plaie pour les finances publiques par l'étendue qu'elle a prise, il est incontestable que la création de la caisse assurance-vieillesse produirait des soulagements très considérables pour

les finances communales. Les chiffres concernant les charges d'assistance que nous avons reproduits au cours du deuxième chapitre de notre travail en sont une preuve évidente. Cette première mesure devrait permettre aux communes de rayer de leur compte courant les montants qu'elles doivent annuellement ajouter au produit de leurs fonds d'assistance pour combler les déficits.

En plus de cela certaines personnes ayant bénéficié de l'assurance chômage pourront de par leur âge être transférées à la caisse assurance-vieillesse. Cette caisse permettrait également à d'autres personnes déjà âgées de quitter leur emploi pour prendre un repos mérité offrant ainsi de nouvelles possibilités de gain aux jeunes aptes au travail.

bb. — Nouvelle répartition des frais pour le paiement des allocations de chômage et de crise, éventuellement création d'un fonds de compensation fédéral

Le but principal de cette mesure serait d'immuniser les finances communales contre les influences dangereuses des crises répétées en trouvant un mode complètement différent pour procurer les fonds nécessaires au paiement des allocations de chômage et de crise. La réalisation de ce postulat représente non seulement une mesure d'équité entre les communes industrielles et les communes agraires, mais elle est encore la condition „sine qua non" de toute tentative d'assainissement durable des finances communales.

Il ressort clairement des conclusions que nous avons pu tirer à la suite de notre enquête que la crise économique et ses suites directes et indirectes ont été à la base même du grand malaise dont souffrent actuellement les finances de certaines communes industrielles. Nous avons aussi prouvé que les communes industrielles ont été sérieusement handicapées par rapport aux communes agricoles, dont les finances sont déjà immunisées dans une très large mesure contre les hauts et les bas dans le domaine industriel et économique. La suppression des charges pour le chômage constitue donc à elle seule la plus puissante garantie contre un nouvel endettement de nos communes; elle représente aussi la seule possibilité de garantir à leurs finances un avenir certain et stable.

Or, comme nous l'avons déjà laissé entrevoir, la solution adoptée en date du 14 juillet 1942 par le Conseil fédéral dans son arrêté concernant le paiement d'allocations de chômage et de crise pendant la durée de la guerre n'atténue guère les

charges qui seraient à supporter par les communes, et surtout par les communes industrielles, si une nouvelle crise devait se déclarer. L'art. 46 de cet arrêté qui traite des contributions cantonales obligatoires dit en substance que les gouvernements cantonaux ont la faculté de faire supporter aux districts et aux communes une quote-part juste et équitable des frais. Il n'y a donc là aucune obligation pour les cantons de procéder de cette façon, mais simplement une faculté. De ce fait, ils auront à l'avenir la possibilité de doser les contributions communales, exactement d'après la capacité financière des communes. Cependant nous devons nous rendre compte que même le dosage le plus judicieux n'empêchera pas la création de nouvelles charges pour celles-ci, charges auxquelles elles ne pourront souvent faire face qu'en contractant de nouveaux emprunts.

Sur ce point deux questions se posent. La première est de savoir où les communes qui auront perdu leur crédit auprès des établissements financiers, soit par un concordat, soit par une manipulation financière d'un autre genre, pourront trouver les fonds dont elles auront besoin. Deux chemins seulement leur resteront ouverts: la Banque cantonale, à condition que le canton offre des garanties, et la Caisse bernoise de crédit. Les deux solutions ne sont possibles que par l'intermédiaire de l'Etat et à sa charge.

L'autre question est de savoir comment la situation se présenterait, si la loi fédérale sur l'exécution forcée et la communauté des créanciers en matière de dettes de communes et d'autres sujets de droit public cantonal, dont nous aurons encore à nous entretenir, allait aboutir. Cette loi accorderait des facilités énormes aux cantons pour délier les communes de leurs dettes, mais elle ne manquerait pas non plus, si elle était appliquée, de diminuer le crédit communal et, partant, de créer une situation absolument identique à celle que nous venons d'esquisser; nous arriverions donc très rapidement à cette limite où ni le canton, ni la Confédération ne pourraient mettre de nouvelles charges sur le dos des communes, sans en être eux-mêmes directement touchés.

D'autre part, la suppression totale des contributions communales pour le chômage risquerait d'encourager les communes à mettre au bénéfice de ces allocations des personnes qui n'en auraient nullement le droit ou qui, d'une façon ou d'une autre, risqueraient de tomber à leur charge. Ce danger peut toutefois être écarté sans beaucoup de difficultés. A l'avenir il ne sera plus possible de payer simplement du chômage

pour atténuer les effets d'une crise, mais il s'agira surtout de créer des occasions de travail et, de ce fait, il faudra déléguer aux administrations des caisses de chômage et aux offices du travail les compétences d'accorder ou de refuser l'attribution de ces allocations à certaines personnes ne remplissant pas les conditions.

cc. — Mesures économiques sur le plan fédéral

Ce sont certainement les mesures de cette catégorie qui revêtiront la plus grande importance dans toutes les crises futures, car elles devront à tout prix empêcher le retour du chômage tel que nous l'avons connu durant la crise de 1929 à 1938. Ajoutons cependant qu'il n'est pas de notre devoir d'émettre des propositions quant à la réalisation de ces mesures et à l'envergure qu'elles devront prendre. Au contraire, nous devons nous borner à ne considérer le problème que pour autant qu'il serve à dégorger les budgets communaux, pour autant qu'il serve à leur enlever des charges qui ne sont pas de leur ressort.

Ces mesures devront, à notre avis, porter sur deux domaines nettement différents et distincts.

1. Elaboration d'un grand plan de travaux publics

Ce plan devra être élaboré dans le but de coordonner tous les efforts dans ce domaine et de créer, malgré tout, des œuvres d'une certaine utilité publique, chose qui est certainement réalisable sur le plan fédéral, tandis qu'elle ne l'est pas toujours dans les mêmes proportions sur le plan cantonal et à plus forte raison encore sur le plan communal.

La création de ce plan impliquerait la suppression pour les communes des compétences pour la mise en chantier du genre de travaux publics que nous avons qualifiés de travaux de chômage au début du second chapitre, c'est-à-dire de ces travaux qui ont été exécutés uniquement dans le dessein de créer des possibilités de gain pour les chômeurs. Tous les autres travaux qu'une commune peut être amenée à entreprendre dans le but de remplir sa mission sociale et les obligations qui résultent pour elle du droit public ne devraient par contre jamais être exclus de son ressort. Il y aurait simplement lieu d'accorder des subsides allant de zéro au 100 % selon la capacité financière des communes.

Il y aurait également lieu de changer complétement les usages pratiqués jusqu'à ce jour en matière d'octroi des subventions fédérales pour les travaux publics. Ces subventions fédérales n'étaient accordées qu'à l'unique condition que le canton et la commune supportassent également une part considérable des frais aux travaux de chômage.

Cette disposition poussa certaines communes à des dépenses démesurées. Afin d'obtenir les subventions cantonales et fédérales, elles contractaient des emprunts souvent considérables pour pouvoir mettre en chantier des travaux de chômage. Nous avons vu au cours du IVme chapitre que le canton s'est vu dans l'obligation de réagir contre cet état de choses en exigeant de la part des communes certaines formalités et certaines conditions à remplir avant de leur donner la permission de contracter les emprunts en question. Il en découle que les charges jusqu'à présent supportées par les communes en matière de travaux de chômage devraient leur être enlevées.

2. *Mesures propres à venir en aide aux contrées dont une partie des bases économiques a été irréparablement détruite par les effets de la crise économique*

Ces mesures revêtent une importance primordiale. Elles devront empêcher que l'Etat prenne de plus en plus la place du seul et unique entrepreneur, dans les régions surtout, dont une partie des bases économiques a été détruite par les effets de la crise. L'Etat comme entrepreneur n'est tolérable que pendant des périodes extraordinaires comme le sont les temps des crises économiques prononcées. C'est la raison pour laquelle toutes ses interventions de ce genre doivent être conçues dans le but de recréer des conditions de vie permettant à l'économie privée de reprendre le dessus.

Comme ces régions souffrent généralement d'une très mauvaise situation au point de vue de leurs communications avec l'extérieur, les premières mesures qui s'imposent (comme c'est le cas par exemple pour les Franches-Montagnes) doivent contribuer à rétablir des conditions acceptables pour le trafic (rail et route) afin de rendre leur accès aussi facile que possible. La seconde mesure se rapporte au maintien du rendement des ressources économiques encore existantes, surtout si celles-ci contribuent momentanément au bien-être financier général de toute une région. Pour

les Franches-Montagnes, par exemple, le manque d'intervention qui permit aux prix du bois de tomber à un niveau dérisoire eut des conséquences néfastes comme nous avons pu l'observer.

Ceci ne veut toutefois pas dire qu'il faille actuellement maintenir les prix surfaits que la grande majorité des produits atteignent inévitablement pendant toutes les guerres. Il faut cependant que notre politique économique des années à venir cherche à maintenir pour toute chose un prix juste et équitable, aussi bien pour le vendeur que pour l'acheteur, il faut aussi qu'elle empêche les prix des produits de tomber au-dessous de leur valeur de revient afin d'éviter l'arrêt forcé de l'exploitation et de la production, afin d'éviter aussi les suites fâcheuses qui en résultent pour toute notre économie nationale.

La Confédération aussi bien que le canton se sont parfaitement rendus compte de l'importance que revêtiront pour des crises futures toutes les mesures tendant à créer du travail. Ainsi la Confédération d'une part, et le canton d'autre part ont élaboré d'énormes programmes ayant pour but la création d'occasions de travail et de gain pour combattre toute nouvelle crise avec un maximum d'efficacité.

c. — Conclusions, projet de loi fédérale sur l'exécution forcée et la communauté des créanciers en matière de dettes de communes et d'autres sujets de droit public cantonal

L'application des mesures énoncées sous les lettres aa à cc permettrait à un grand nombre de communes d'équilibrer leurs budgets, même par temps de crise. Si nous reprenons les comptes des premières années de la crise de 1929, nous pouvons observer que les comptes communaux n'auraient jamais perdu l'équilibre, à une ou deux exceptions près, c'est-à-dire que l'endettement des communes tel que nous le connaissons actuellement ne se serait guère produit si ces mesures avaient été appliquées. En plus de cela la réalisation de ces projets permettrait, aujourd'hui encore, à un nombre considérable de communes de rétablir l'équilibre de leurs budgets sans l'intervention d'aucune aide supplémentaire et ceci même en faisant abstraction de la conjoncture de guerre. D'autres communes — et celles-ci sont en majorité — seraient grandement soulagées. En assouplissant encore quel-

que peu leur service des dettes, l'équilibre des budgets se rétablirait presque partout.

Les mesures cantonales et fédérales tendant à dégrever les communes par la voie du concordat deviendraient moins urgentes. Nous n'avons pas manqué de faire remarquer au cours de notre IVme chapitre que de pareilles interventions de l'Etat risqueraient de compromettre le crédit communal d'une manière très sévère. A ce sujet nous avons également fait mention d'un rapport de la Banque cantonale zuricoise du mois de juillet 1942, qui confirme exactement nos idées sur cette matière et nous sommes persuadés que cette voix émanant des cercles bancaires n'est pas à prendre à la légère.

Reportons-nous encore à ce rapport pour voir ce qu'il dit du projet de loi fédérale instituant l'exécution forcée et la communauté des créanciers en matière de dettes de communes et d'autres sujets de droit public cantonal ainsi que nous l'avons mentionnée au cours du IVme chapitre de notre travail.

Ce rapport constate d'abord que l'arrêté fédéral du 24 novembre 1936 concernant la protection des droits de créanciers envers les corporations du droit public constitue en somme une solution assez heureuse pour la pratique. Néanmoins il présente quelques lacunes dont la pire est sa base légale insuffisante, car il ne repose malheureusement pas sur la législation régulière, mais uniquement sur une clause d'urgence.

Quant au projet de loi fédérale, le rapport en question constate qu'il offre certains avantages tel que l'institution de la gérance. Cette mesure permettrait certainement une administration très judicieuse de la capacité contributive des communes en détresse. L'importance de cette disposition ressort immédiatement si l'on tient compte du fait que la capacité contributive est en somme le seul actif appréciable qu'une commune peut offrir pour satisfaire ses créanciers. Mais ajoute le rapport précité, il serait vain de limiter cette gérance à la commune municipale en détresse lorsque, à côté de celle-ci, il existe d'autres communautés (bourgeoisies, sections) qui disposent de fonds considérables. Il faudrait en ce moment étendre le pouvoir des organes de gérance pour leur permettre de mobiliser et de coordonner toutes les ressources possibles sur le ban communal.

Il est évident que pour le canton de Berne une telle revendication nécessiterait la révision du droit des bourgeoisies. Elle permettrait également aux organes de gérance de dispo-

ser, dans les communes sectionnées, des biens et des ressources des sections possédantes pour assainir la situation financière de la commune générale.

Si le rapport de la Banque cantonale zuricoise trouve quelques avantages à l'institution de cette gérance qu'il propose d'étendre comme nous venons de le voir, il s'élève par contre d'une manière très concluante contre la réglementation de la communauté des créanciers et du concordat, parce que cette gérance place le créancier dans une situation qui ne lui permet plus de défendre efficacement ses droits contre une action unilatérale désormais toujours possible des autorités.

En effet, d'après le projet de loi fédérale, le concordat peut être accordé à une commune sans que les créanciers aient la possibilité de s'y opposer avec efficacité et sans que les pertes en capitaux qui peuvent être mises à leur charge ne soient limitées, ce qui veut dire qu'elles peuvent sans autre aller jusqu'à la totalité de la créance. La réalisation de ce concordat néfaste est possible sans la collaboration active des créanciers, donc sans leur approbation et contre leur opposition. L'autorité concordataire supérieure du canton serait mise en état de conférer force légale au concordat, après avoir entendu les créanciers, la débitrice et le gouvernement cantonal et sans que la majorité acceptante des premiers ne soit requise. En cas d'opposition des créanciers il est possible de remettre la procédure entre les mains du Tribunal fédéral qui décide en dernière instance.

Les milieux bancaires s'élèvent contre cette disposition, car ils estiment que la possibilité d'intervention accordée aux créanciers est tout à fait chimérique. En effet, il serait quasi impossible pour ceux-ci de prouver à l'autorité concordataire supérieure du canton, voire même au Tribunal fédéral que la commune en question — contrairement à l'avis des organes de gérance et du gouvernement cantonal — a usé de tout son pouvoir pour éviter sa situation financière désespérée. Il serait par contre excessivement facile à toutes les communes de prouver le contraire, ainsi que nous l'avons montré au cours des IIme et IIIme chapitres de notre travail, car ce ne sont effectivement pas les erreurs administratives, mais bien les événements économiques qui sont la cause principale de leur situation actuelle.

Les mêmes milieux se demandent sur quoi le crédit des corporations de droit public cantonal pourrait à l'avenir reposer, si on leur accorde de pareilles facilités pour se défaire

de leurs dettes. Cette loi exonérerait les communes d'une administration saine et prévoyante de leurs finances. Elle leur permettrait au contraire de laisser aller tranquillement les choses et de se débarasser de leurs dettes au moment propice. Les cantons pourraient ainsi réaliser les assainissements des communes sans aucune charge pour leurs propres finances. Il est donc plus que certain que de pareilles dispositions achèveraient définitivement le crédit dont les communes pourraient encore bénéficier sur le marché des capitaux, car, même si la plupart des cantons ne faisaient pas usage des facilités qui leur sont accordées par la loi en question, il suffirait d'un exemple ou de deux pour créer une insécurité néfaste sur le marché des capitaux en ce qui concerne les placements effectués dans les communes et les autres corporations de droit public cantonal, placements qui étaient jusqu'à présent admis comme sûrs. Une telle crise de confiance ne manquerait pas de toucher à l'autonomie des communes qui deviendraient de plus en plus dépendantes des établissements financiers de l'Etat pour contracter leurs emprunts.

Le rapport en conclut qu'il serait malgré tout possible de trouver un terrain d'entente pour une loi fédérale de ce genre. Il le souhaite simplement en vue de la création d'une base légale fédérale pour un domaine aussi important que celui que nous traitons. Mais en même temps les milieux bancaires espèrent que d'autres mesures telles qu'une politique fiscale plus rationnelle, une compensation des finances entre communes ou d'autres mesures encore leur permettront de sortir de leur impasse sans avoir recours à la loi en question. Ils estiment que c'est uniquement dans ce domaine, excluant pratiquement les effets d'une telle loi que la bonne solution peut être trouvée.

L'avertissement est donc clair et net. Il dit en substance: Faites votre loi, si vous le jugez bon, mais ne l'appliquez jamais, sinon nous serions obligés d'en tirer nos conséquences! Or nous savons maintenant quelles sont ces conséquences et les effets qu'elles pourraient avoir sur notre organisation communale et, partant, sur toute notre administration basée, comme nous l'avons constaté au début de notre travail, sur la commune libre et autonome.

d. — Mesures à prendre sur le plan cantonal

Les mesures préalables à prendre sur le plan fédéral telles que nous venons de les esquisser se rapportent surtout

à une nouvelle répartition des charges extraordinaires grevant si lourdement les finances communales. Elles sont surtout d'ordre économique et législatif et elles constituent une espèce de plate forme servant le base et de point de départ aux mesures cantonales.

Quant aux mesures cantonales, leur composition est déjà plus complexe, car elles doivent non seulement agir dans une seule direction comme les mesures fédérales, mais dans trois sens différents, soit:

aa. accentuer la nouvelle répartition des charges;
bb. redresser effectivement la situation financière intenable de certaines communes;
cc. empêcher un retour des choses dû simplement à des erreurs administratives ou encore aux influences d'un esprit civique empreint d'égoïsme.

Alors que les mesures énoncées sous aa et cc sont uniquement des mesures d'ordre législatif, celles énoncées sous bb sont d'ordre financier.

Toute la coordination des mesures, telle que nous venons de la proposer, montre clairement que les mesures financières à elles seules ne forment pas un tout. Du moment où on cherche à les détacher des autres, elles ne peuvent plus être entreprises avec succès, donc elles ne revêtent point du tout l'importance qu'on serait porté à leur attribuer à première vue. Si elles prennent tout de même une grande place dans la discussion publique, c'est simplement du fait qu'elles sont les plus tangibles, du fait qu'elles se rapportent à l'argent! Cependant si nous nous donnons la peine d'étudier le problème à fond, nous remarquons de suite qu'elles ne constituent qu'un anneau dans une chaîne, qu'elles doivent être précédées de mesures économiques et législatives sur le plan fédéral et cantonal et qu'elles doivent enfin, pour atteindre et surtout pour conserver leur efficacité, être consolidées par d'autres mesures législatives encore.

aa. — Mesures propres à accentuer la nouvelle répartition des charges

1. Entre les communes et le canton

Si les mesures fédérales tendant à changer la répartition des charges se rapportent exclusivement aux dépenses extraordinaires que nous avons qualifiées d'inévitables, les me-

sures cantonales devront s'étendre jusqu'aux dépenses ordinaires, telles que les dépenses pour l'école, éventuellement pour l'assistance et momentanément aussi pour le service des dettes. Elles devront également créer des conditions moins néfastes pour les petites communes qui souffrent souvent d'une façon extraordinaire lorsqu'elles doivent reprendre un immeuble en vertu de leur garantie légale envers la Caisse hypothécaire du canton de Berne pour tous les immeubles hypothéqués sis sur leur territoire. Quant à cette loi, il n'est guère possible de la changer, parce qu'il en résulterait des perturbations trop sévères pour l'économie privée du fait que la Caisse hypothécaire se verrait privée d'une garantie supplémentaire qui lui permettait d'accorder des prêts sur une très large échelle. Ici, la création d'un fonds pourrait rendre d'éminents services.

2. *Entre les communes municipales et les autres corporations de droit public cantonal*

Les suggestions que nous avons émises jusqu'à présent au sujet d'une nouvelle répartition des charges se rapportent simplement à la recherche d'un nouvel équilibre financier entre les communes et le canton. Nous devons cependant nous rendre compte que ce n'est pas le seul chemin possible dans ce domaine. Bien souvent nous rencontrons une commune bourgeoise ou, dans les communes sectionnées, une section possédante qui jouit d'une vie bien paisible à côté de la municipalité surendettée. Il est donc tout à fait naturel qu'on ait également cherché à arriver à une nouvelle répartition des charges dans ce sens, dans le but d'obtenir des contributions autres que les impôts que ces corporations paient à la municipalité comme tout autre sujet de droit public et de droit privé.

Cependant, le droit public cantonal en vigueur interdit formellement cette voie. Si l'une ou l'autre de ces communautés ont accordé des subsides extraordinaires à la municipalité, ou encore si elles payaient des contributions annuelles, c'était simplement de leur bon vouloir, une obligation légale n'existant pas, sauf parfois pour l'assistance de leurs indigents.

Quant aux rapports existants entre bourgeoisies et municipalités, on est généralement fixé. Il n'en est pas de même pour ceux existants entre les différentes sections et la commune générale en ce qui concerne les communes sectionnées

des Franches-Montagnes. C'est la raison pour laquelle nous voulons éclaircir ce sujet en suivant principalement un rapport du préfet Jobin adressé à la direction des Affaires communales en date du 26 mars 1917. Ce rapport traite un litige entre la commune générale des Bois et sa IIme section, relatif au droit d'exiger de celle-ci une contribution spéciale aux bénéfices de l'administration générale.

Ce rapport fait l'historique des usages adoptés pour la répartition des charges publiques dans les Franches-Montagnes et il constate que jusqu'en 1793 la répartition des charges publiques soit de la Châtellerie, soit de ses dépendances, soit des communautés ou paroisses de la Franche-Montagne des Bois, se payaient par répartition sur la propriété foncière et proportionnellement à son étendue. Puis il arrive à l'époque de la Révolution Française qui modifia sensiblement ce système et qui bouleversa toute l'organisation communale des Franches-Montagnes par la création des sections de communes.

En ce qui concerne la répartition des charges ce n'est plus l'étendue des terres, mais leur valeur cadastrale qui sert dorénavant de base; toutefois ce changement est insignifiant par rapport à celui produit par la fusion des anciens fiefs avec les communes sur le territoire desquelles ils se trouvaient englobés. Il existait dans les Franches-Montagnes un assez grand nombre de fiefs qui, avant 1793, relevaient directement du châtelain de Saignelégier ou d'autres seigneuries, prévôtés ou abbayes quant à leur administration et à leur exploitation. Le gouvernement français les vendit et les fit ainsi sortir du domaine de l'Etat pour les incorporer à la commune.

C'est ainsi que se formèrent par exemple les sections des communes à St-Brais, Montfaucon, les Enfers, Soubey, Pommerats et Goumois (section de Belfond). Dans certaines communes, l'incorporation ne fit aucune difficulté en raison de la minime importance des fiefs qui n'apportaient à la commune aucune charge appréciable, mais qui, au contraire, lui procuraient souvent des avantages. Dans ces cas il ne survint aucun sectionnement comme par exemple au Bémont, aux Breuleux, etc. Mais — continue le rapport — il n'en fut pas de même ailleurs où la partie annexée était très importante et ne voulait rien verser dans les biens des communes, ni en champs, ni en pâturages, ni en forêts, où les propriétaires des anciens fiefs voulaient garder leurs domaines intacts tels qu'ils les

avaient acquis. De ce fait le sectionnement administratif s'imposait. Il était alors tout à fait logique, naturel et équitable que ces propriétaires soient exclus de toute participation aux biens communs de l'autre section. Les protocoles des audiences administratives relèvent que malgré cela ils voulurent plus tard élever des prétentions à la jouissance des biens de la section possédante; mais toujours les juges les déboutèrent.

Ces sections de communes eurent sans cesse dans la commune générale une situation distincte. L'ancienne corporation, la possédante, s'est toujours tenue isolée pour l'administration de ses biens et pour celle de la commune municipale. Ce système nécessita une organisation communale assez compliquée et divisée sinon du point de vue des autorités du moins du point de vue comptabilité. Dans certaines communes la séparation fut complète; c'est-à-dire que non seulement la comptabilité fut tenue séparément pour la section possédante, mais celle-ci fut encore administrée par des organes distincts, souvent absolument indépendants de ceux de la municipalité. La section eut son propre président, son conseil, son receveur, etc. On peut dire que, dans ces communes, la séparation ne fut pas seulement réelle, mais encore personnelle. Dans d'autres communes par contre ce furent toujours les mêmes autorités qui présidèrent à l'administration de la commune générale, comme à celle de chacune des sections. Seule la comptabilité accusait une séparation. Ici on peut encore dire que la séparation est réelle quoique l'administration se poursuive sous le régime d'une union personnelle des organes. Dans ce domaine, nous pouvons citer les cas (par ex. Ire section des Bois) de certaines sections non possédantes qui ne sont même pas constituées sous une forme juridique quelconque, qui n'ont donc ni autorités, ni règlement sanctionnés, ni organes soumis à la surveillance du préfet. Ainsi nous rencontrons à St-Brais, pour ne citer qu'un exemple où le système est particulièrement bien conservé:

1. une commune municipale (générale)
2. une première section
3. une deuxième section.

La commune municipale n'a pas d'autre fortune que 500 fr. de mobilier et des actions du Lœtschberg pour une somme à peu près égale. La première section, dont le territoire embrasse le village, les hameaux et métairies du plateau, possède par contre un patrimoine forestier assez important; elle est

donc la section possédante. La deuxième section, par contre, qui comprend toutes les métairies des côtes du Doubs ne possède pas de biens communaux. Nous constatons donc que la commune est séparée en trois compartiments. Deux sections indépendantes aussi bien au point de vue de leurs biens que de leurs comptabilités se rangent l'une à côté de l'autre, tandis qu'une commune municipale est placée au-dessus des deux, les réunissant ainsi sous le nom de commune de St-Brais.

L'art. 1 du règlement d'organisation de la commune générale stipule:

Les habitants, bourgeois et non-bourgeois, du territoire de St-Brais (première et deuxième section) forment une commune municipale à laquelle incombe la gestion de l'administration publique et spécialement des objets suivants:

1. La police locale;
2. l'assistance publique;
3. les tutelles;
4. les affaires scolaires;
5. l'administration des biens communaux;
6. l'admission de nouveaux bourgeois sous la réserve de l'art. 74 de la loi communale et la fixation de la finance de réception;
7. le soin de toutes les affaires d'intérêt général que des lois ou des ordonnances attribuent à l'administration communale, telles que les mesures à prendre pour les charges militaires, le logement de troupes, etc.

Puis l'article indique les autorités qui sont l'assemblée communale, le conseil communal et les commissions et fonctionnaires auxquels celui-ci confiera la gestion d'une partie de l'administration. Aussitôt qu'il s'agit de nommer ces organes, le sectionnement de la commune se fait de nouveau remarquer. Ainsi l'art. 13 stipule que le conseil communal sera composé de 9 membres, dont 6 sont à élire dans la première et 3 dans la deuxième section. Le maire sera élu dans la première section, l'adjoint dans la deuxième.

Le règlement d'organisation donne ici une suprématie à la première section en ce sens que le maire doit être élu parmi ses ressortissants. Il n'en est pas de même pour toutes les communes sectionnées des Franches-Montagnes. Dans d'autres par exemple le maire peut sortir soit de l'une soit de

l'autre des sections, à condition que son adjoint ne soit pas de la même. Les charges et les devoirs que ces deux sections doivent remplir envers la commune générale ainsi que les biens et les fonds appartenant à l'une, à l'autre ou aux deux sont fixés, comme d'ailleurs pour toutes les communes des Franches-Montagnes, par un acte de classification établi au cours du siècle passé, rédigé sous l'empire des usages d'alors.

Pour couvrir les frais de l'administration, une pratique généralement ignorée, pratique qui s'est lentement perdue depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 septembre 1867 sur les impositions communales, entra alors en jeu. Toutes les communes municipales issues du régime français et continuées ensuite sous le régime bernois étaient absolument pauvres; et cependant elles étaient chargées — comme aujourd'hui — de toute l'administration politique et locale. La seule ressource à leur disposition, pour faire face à toutes ces charges, c'était les deniers d'enregistrement et quelques maigres émoluments de police.

Cela ne suffisant pas, on établissait sur la base de la matrice des rôles financiers la proportion entre l'étendue (ou l'estimation cadastrale) des immeubles d'une section par rapport à ceux de l'autre. Or si la totalité foncière du territoire d'une section se trouvait vis-à-vis de l'autre dans le rapport de ¼ à ¾. de ⅓ à ⅔, etc., la municipalité s'adressait aux sections en leur réclamant, à l'une ¼, à l'autre ¾ de son déficit, etc.

La proportion ainsi établie entre les deux sections de la commune de St-Brais était, comme d'ailleurs à Montfaucon, ⅔ pour la première et ⅓ pour la deuxième section (celle ne possédant pas de biens). Encore à la fin de la guerre mondiale cette commune couvrait ses déficits d'administration selon cette pratique et conformément aux dispositions de son acte de classification.

Voyons, par exemple, comment la situation s'est présentée pour l'année 1915. Selon le compte d'alors le déficit municipal s'élevait à 2,686 fr. 57 après déduction d'une quote-part tombant à la charge de la commune de Montfavergier.

Il a été réparti comme suit:

	1re section	2me section
Première répartition	Frs. 290.95	Frs. 124.05
Deuxième „	„ 1,268.65	„ 540.88
Troisième „	„ 323.94	„ 138.10
	Frs. 1,883.54	Frs. 803.03

A ce sujet il est intéressant de faire remarquer que le receveur devait avancer l'argent de sa poche. Il n'attendait donc pas la fin de l'année pour percevoir les quotes-parts des sections; au fur et à mesure et suivant les besoins, il dressait une première, seconde puis une troisième répartition.

Quant à la première section, elle payait sa quote-part sur les revenus de ses biens, de sorte que ses ressortissants et ses ayants-droit ne sortaient jamais un seul denier de leur bourse. La deuxième section, par contre, ne possédant pas de biens gérés en commun et ne disposant de ce fait d'aucun revenu, dressait alors un rôle de répartition afin de répartir sa contribution entre ses propriétaires au marc le franc de leurs immeubles. Cette pratique était appliquée pendant de longues années sans qu'aucune difficulté ne surgisse, et sans que la quote-part ne dépasse la somme de 4,000 fr. fixée à l'acte de classification comme cote maximale pouvant être versée sous forme de contribution de la première section par temps ordinaires. Une pratique identique était appliquée dans les communes de Montfaucon et des Enfers où la répartition se faisait également dans les proportions de $^2/_3$ à $^1/_3$ entre la section possédante et l'autre, ainsi qu'à Goumois, commune à trois sections, où les sections de Goumois et de Belfond contribuaient chacune pour $^1/_4$, celle de Vautenaivre pour $^1/_2$ au déficit de l'administration de la commune municipale. Partout les sections possédantes payaient cette contribution sur le produit de leurs biens, tandis que les autres prélevaient un impôt spécial sur leurs ressortissants.

Un fait qui mérite d'être relevé, c'est que les communes non sectionnées possèdent également des actes de classification stipulant que les biens communaux, non compris les prestations spécialement énumérées, doivent contribuer à l'administration générale jusqu'à une certaine somme, par exemple 3,000 fr. pour le Bémont, 7,000 fr. pour les Breuleux, 2,000 fr. pour la Chaux, 3,500 fr. pour Epauvillers, 1,000 fr. pour Montfavergier, 7,500 fr. pour Muriaux, 6,000 fr. pour le Noirmont, 1,500 fr. pour Le Peuchapatte et 7,000 fr. pour Saignelégier. On se demande ce qu'une telle disposition peut signifier puisque ces biens appartiennent à la commune et que leur produit est versé à la caisse communale. Eh bien! elle signifie tout simplement que les ayants-droit à la jouissance des biens communaux ne pouvaient pas être obligés de verser des contributions personnelles sur leurs biens et sur leurs revenus imposables, tant que le déficit communal ne dé-

passait pas le montant fixé à l'acte de classification. Cet usage a tenu ferme et fort jusqu'au jour où les charges municipales sont devenues si fortes qu'il fallut recourir à l'imposition générale des biens et des revenus aussi bien des citoyens ayant droit à la jouissance que des citoyens étrangers domiciliés dans la commune.

Cependant les usages des anciens temps étaient si forts qu'ils tentèrent de survivre à l'introduction de l'imposition générale. Nous citerons à ce sujet les litiges des propriétaires de la section de Malnuit contre la commune des Pommerats et celui des propriétaires de Chervillers contre la commune d'Epiquerez, auxquels on appliquait, quand on prélevait les contributions, un taux d'impôt double afin de maintenir l'usage de la contribution proportionnelle entre les deux sections.

Depuis l'introduction de la loi sur les impositions communales en 1867 on a admis que l'impôt général de l'habitant était le seul moyen de répartir équitablement les charges publiques. De ce fait les répartitions telles que nous venons de les décrire ont été éliminées. Chaque citoyen, qu'il soit de la section possédante ou de l'autre, paie ses impôts à la commune générale. En plus de cela les sections possédantes paient à la commune municipale les impôts pour leurs biens exactement comme tout particulier et comme toute autre corporation de droit privé propriétaire de domaines sur le ban communal. Du point de vue juridique les sections possédantes s'acquittent ainsi de leurs devoirs envers la municipalité et ne lui doivent de ce fait aucune contribution supplémentaire malgré leurs revenus souvent considérables, et malgré les sommes anciennement fixées dans les actes de classification, car ces dispositions sont devenues caduques par l'introduction de l'imposition directe.

Quant aux biens et aux revenus des sections possédantes, ils sont, déduction faite des impôts, en général destinés aux besoins publics de la section, à ceux de la commune paroissiale et aux établissements de district. Voyons par exemple quelles sont les charges grevant les biens de la première section de la commune de St-Brais, ainsi que les stipule l'acte de classification:

a. l'obligation de fournir à la commune paroissiale sa quote-part de prestations,
b. sa part de prestations prévues par les lois scolaires et exigées par les besoins généraux des écoles, ainsi que le

bois de chauffage pour les salles de classe et le personnel enseignant,

c. sa part aux dépenses d'administration de la commune générale (autrefois répartition, aujourd'hui impôt),

d. celles résultant des obligations auxquelles se sont assujetties les communes du district, en acceptant les donations de la fondation de l'Hôpital St-Joseph et de l'Orphelinat St-Vincent de Paul,

e. les dépenses d'administration de la section, de quelle nature qu'elles soient.

Par contre, la jouissance de ces biens appartient aux propriétaires et aux bourgeois de la section dans les limites déterminées par le règlement de jouissance. Celui-ci se base sur des anciens usages et sur des documents remontant jusqu'en 1673 et il dit en substance que:

1. contrairement à ce qui existe dans la plupart des communes du canton, où la jouissance est attachée à la personne du bourgeois, la jouissance des pâturages communs de la première section de St-Brais appartient aux propriétaires des terres cultivées, soit en raison de leur étendue, soit d'après leur valeur estimative sans égard à la qualité de bourgeois ou de non-bourgeois.

2. le bourgeois pauvre n'ayant pas la quantité de terres exigée par le règlement de jouissance pour un droit de parcours a cependant le droit d'estiver sur les pâturages de la communauté sa pièce de gros bétail ou son équivalent de menues pièces.

3. les bourgeois, propriétaires ou non, et les non-bourgeois possesseurs dans la section de la quantité de terres prévue par le règlement de jouissance, ont droit à la répartition du produit des forêts de la communauté et à du bois de réparation pour leurs bâtiments, le tout à condition de supporter, en totalité ou en partie, les charges publiques de la commune et de la section, de même que les autres obligations et servitudes, dont les biens peuvent être grevés (corvées etc.)

Nous pouvons donc constater que les Franches-Montagnes ne connaissent pas, du moins dans les communes sectionnées, les bourgeoisies hermétiquement fermées qui confèrent des droits à certains citoyens et par leur naissance et leur descendance, mais que la jouissance des biens communs est

permise à tout étranger pourvu qu'il remplisse certaines conditions.

bb. — Mesures propres à redresser effectivement la situation financière intenable de certaines communes

Afin de redresser la situation financière de certaines communes, deux solutions paraissent possibles: la première est d'augmenter les recettes communales, la seconde de diminuer les charges financières municipales existantes, charges devenues insupportables par rapport aux recettes actuelles. Au cours du IIIme chapitre, nous avons démontré que le bien-être financier des communes industrielles du Jura Sud dépend du rendement des impositions, tandis que celui des communes franc-montagnardes est lié au rendement des forêts.

Considérons d'abord le cas d'une augmentation des revenus communaux.

1. Augmentation du rendement des impositions communales

Des mesures de ce genre, à condition qu'elles soient encore possibles, ne toucheraient guère que les finances des communes industrielles du Jura Sud et n'influenceraient presque pas celles des communes franc-montagnardes, étant donné que leurs recettes principales ne proviennent pas du rendement des impôts mais du rendement de leurs forêts.

Avant d'approfondir cette question, nous voulons reproduire un avis officiel y relatif que nous trouvons dans le rapport de la direction des Affaires communales du canton de Berne sur les communes obérées, rapport que nous avons déjà cité à maintes reprises.

Il dit notamment que toutes les corporations appliquent actuellement un taux d'au moins 4 ‰ pour la fortune, soit le 6 % sur le revenu de Ire classe et le 10 % sur celui de IIme classe. Il n'y a pas là, il est vrai, un maximum qui ne saurait être dépassé, mais n'oublions pas que nombre de communes connaissent des taux d'impositions supérieurs, allant jusqu'au 7,4 ‰ pour la fortune, ce qui fait du 11,1 % quant au revenu de Ire classe et du 18,5 % quant à celui de IIme classe. Ces taux records cependant sont principalement en vigueur dans les communes rurales où la majeure partie des recettes fis-

cales provient surtout des impôts fonciers et de la fortune. Mais les communes surendettées sont essentiellement des communes industrielles comptant de nombreux salariés qui ne possèdent pas de biens imposables. Dans ces localités, une partie importante de la population ne paie que des impôts sur le revenu. Or, il faut convenir qu'un taux de 6 % sur le revenu de Ire classe, soit du 10 % en IIme classe, répondant à un taux de 4 ‰ pour la fortune, ne grève souvent pas moins les petits et moyens employés ou ouvriers que le 4 ‰ sur la fortune n'affecte les cultivateurs soumis à l'impôt foncier seulement. Il est compréhensible dès lors qu'une majoration au delà du 6 % quant au revenu de Ire classe — 4 ‰ pour la fortune — non seulement rencontre la plus vive opposition dans les communes en question, mais encore ne saurait en fin de compte déterminer une plus-value notable des recettes fiscales, les petits salariés n'arrivant guère à payer plus du 6 % d'impôts communaux à côté des contributions cantonales et fédérales. Une nouvelle augmentation des taux ne pourrait donc être propre qu'à déterminer un nouvel exode de certaines industries, voire même d'une partie de la population et les impôts de revenu majorés ne pourraient essentiellement être recouvrés que d'un petit nombre de gens à appointements fixes: instituteurs, ecclésiastiques, gendarmes, dépositaires postaux, etc.

Le passage que nous venons de citer constitue un aveu clair et net qu'une augmentation des taux en vigueur ne pourrait être propre à améliorer la situation. Bien au contraire, elle produirait l'effet opposé, surtout en accentuant l'exode de la population dont nous avons décrit l'ampleur et la gravité au IIIme chapitre. En plus de cela, toute tentative de redresser la situation financière de certaines communes par cette voie constitue une inégalité. Elle n'accentuera pas seulement l'émigration vers les villages et les districts voisins, mais encore elle demandera à ceux qui sont aujourd'hui les victimes d'une mauvaise situation financière, sans que ce soit par leur propre faute comme nous l'avons prouvé, de payer plus qu'ils ne peuvent pour chercher à sortir de leur impasse par leurs propres moyens. Pendant ce temps, d'autres communes, dont les finances n'ont pas été affectées dans une aussi large mesure par la crise, continueront leur vie paisible.

Beaucoup de projets ont déjà cherché à supprimer cette inégalité flagrante. D'aucuns demandent simplement un fonds

de compensation entre les communes, fonds qui serait surtout alimenté par les communes à forte capacité contributive ne souffrant pas de charges accablantes, tandis que d'autres vont jusqu'à demander un impôt unique dont le produit serait centralisé et puis redistribué selon les nécessités.

Tous ces projets s'inspirent certainement des principes d'une égalité et d'une fraternité démocratique poussée à la perfection, mais à une perfection qui n'existe qu'en théorie. Si de telles mesures étaient appliquées intégralement elles produiraient tout au plus des effets à peu près semblables à ceux des principes communistes mis en pratique: c'est-à-dire que les gens prévoyants, laborieux et épargnants paieraient pour les autres.

Mettre en vigueur de pareilles dispositions pour un temps illimité ne paraît donc guère possible. Il en résulterait une espèce de fusion financière entre les communes qui ne manquerait pas de produire les suites les plus fâcheuses pour l'autonomie communale. D'ailleurs, les problèmes qui seraient à résoudre pour leur mise en pratique seraient très nombreux et très compliqués. Ne citons que celui de la répartition. Comment pourrait-on y trouver une solution juste et équitable qui soit acceptée comme telle par tous les intéressés? Il est plus que certain que l'attribution votée n'aboutirait jamais, étant donné que chaque commune chercherait à obtenir le maximum possible. Ne reste alors que la voie de l'attribution fixée par décision sans appel d'une instance supérieure. mais si une telle solution intervenait, elle ne signifierait pas seulement le coup fatal porté à l'autonomie communale, mais encore elle serait une source perpétuelle de tiraillements et de rancunes entre jaloux. Même comme mesure passagère pour un désendettement unique, cette solution n'offre que peu de chances d'aboutir.

Nous pouvons en conclure que l'inégalité par rapport aux charges sociales qui, aujourd'hui encore et surtout par temps de crise, grèvent beaucoup plus lourdement les finances des communes industrielles que celles des communes rurales ne peut être éliminée de cette façon. Une égalisation des finances, une compensation, voire même une mise en commun des recettes ne constituera jamais une solution acceptable pour tous. Le seul chemin possible dans ce domaine c'est l'égalisation des charges telle que nous l'avons proposée au début de ce chapitre, une égalisation propre à immuniser les finances des com-

munes industrielles contre les effets néfastes des crises et du chômage.

Nous ne croyons pas non plus qu'une révision des lois sur les impositions puisse produire — sur le plan communal — des changements fondamentaux aptes à accroître les recettes communales. Il est incontestable que les lois actuelles, dans le canton de Berne, accordent certains avantages à l'agriculture, avantages que les promoteurs de la révision voudraient en partie supprimer en faveur de l'industrie, cependant une telle solution n'améliorerait pas du tout les possibilités de recettes pour les communes industrielles; au contraire, elle risquerait de les affecter.

La nouvelle répartition des charges qui devrait intervenir ne pourrait accorder des soulagements à certaines branches économiques qu'à la seule condition que les montants ainsi perdus pour le fisc soient retrouvés par des contributions plus élevées à supporter par les autres. Or si cette solution est possible sur l'ensemble du territoire du canton, parce que toutes les branches économiques qui entrent en ligne de compte y sont réunies, ce n'est plus le cas pour le territoire restreint d'une commune qui sera de préférence agricole ou industrielle.

2. — *Augmentation du rendement des forêts*

Alors qu'il n'est pas possible d'augmenter d'une façon déterminante les recettes communales en serrant encore la vis fiscale, il est peut-être possible d'augmenter le rendement des forêts à longue vue en assouplissant quelque peu les principes actuellement en vigueur pour leur exploitation.

Actuellement, une quotité maximale est fixée pour chaque commune, quotité qui ne peut être dépassée que sur autorisation ou sur ordre spécial. De ce fait les communes coupent toutes les années des quantités à peu près égales. Elles sont obligées de procéder ainsi sans pouvoir faire une distinction entre les périodes où le bois se paie cher et celles où il ne vaut presque rien parce qu'elles ont un besoin urgent de leurs recettes forestières qui représentent souvent — surtout dans les Franches-Montagnes — leurs ressources principales.

Il faudrait pas conséquent trouver un système plus souple permettant aux communes de s'adapter, jusqu'à un certain point, aux fluctuations des prix du bois sur le marché

afin d'obtenir un rendement supérieur de leurs forêts grâce à des ventes plus avantageuses. Ce but pourrait être atteint au moyen d'un fonds de compensation ou de réserve. Ce fonds ne doit pas être confondu avec le fonds de réserve de la caisse forestière, institué par une ordonnance du Conseil exécutif du 21 décembre 1920.

Cette ordonnance stipule à l'art. premier que les recettes des communes en fait de ventes de bois et d'autres produits forestiers sont versées dans les caisses forestières. Celles-ci feront l'objet d'une comptabilité distincte et doivent servir en premier lieu à subvenir aux besoins de l'économie forestière et aux frais d'une bonne administration et garde des forêts. Puis, à l'art. 2, elle ordonne la création d'un fonds de réserve qui sera constitué au moyen des recettes extraordinaires de chaque caisse forestière. Doivent être versés dans ce fonds, suivant les résultats du compte forestier:

1. le produit des coupes et jouissances excédant la quotité annuelle,
2. les plus-values provenant des ventes de bois faites à des prix exceptionnellement élevés ou des ventes d'assortiments d'une valeur particulière,
3. les intérêts du fonds de réserve même.

L'art. 3 dit que la réserve ainsi constituée pourra être utilisée:

1. pour compenser les moins-values des produits résultant d'une baisse des prix du bois, d'une diminution de la demande ou de restrictions dans l'exploitation des forêts,

2. pour exécuter d'importants travaux pour lesquels les recettes annuelles ordinaires ne suffisent pas, tels que les constructions de chemins, etc.,

3. pour acquérir des bien-fonds pour l'administration forestière, tels que prés et pâturages, etc., propriétés à l'intention des gardes forestiers,

4. pour subvenir aux frais des levés forestiers et plans d'aménagement,

5. pour verser des allocations aux caisses publiques de la commune, suivant décision des autorités de celle-ci.

Nous remarquons que ce fonds a déjà été créé dans le but d'égaliser les effets des hauts et des bas sur le marché du bois ainsi que pour venir en aide à la caisse communale

si la nécessité s'en faisait sentir. Malheureusement la création de cette institution est fort mal tombée car une série de très mauvaises années dans l'exploitation des forêts, d'une part, et un peu de mauvaise volonté, d'autre part, ont empêché la majeure partie des communes d'y investir les sommes nécessaires pour assurer son fonctionnement effectif dans toute son étendue. Par conséquent les autorités obligent actuellement les communes à y verser des montants considérables, ainsi que nous l'apprend une lettre adressée à une commune franc-montagnarde par l'arrondissement forestier compétent. Nous lisons dans cette lettre:

« En plus des exploitations supplémentaires prévues, il fut nécessaire d'ordonner d'autres exploitations extraordinaires. Dans ces conditions, le contrôle permettant de savoir si le produit de l'exploitation supplémentaire est vraiment allé au fonds de réserve, dépend d'un contrôle des exploitations.

A ce sujet nous vous donnons les indications suivantes:

La quotité annuelle de votre commune est de	520 m³
Votre exploitation pour l'exercice 1939/40 était de	774 m³
Excédent d'exploitation pour 1939/40	254 m³
La contre-valeur de cet excédent est taxé à	5,600 fr.,

somme que nous vous invitons à verser dans le fonds de réserve pour l'exercice 1939/40. »

Il est facile de constater que le contrôle effectué par les autorités supérieures est extrêmement serré et rigide, voire même propre à empêcher les communes de tirer tous les avantages possibles de la conjoncture actuelle du bois pour assainir leur situation financière. Heureusement, le Conseil exécutif permet souvent aux communes lourdement grevées de ne pas verser momentanément au fonds de réserve de la caisse forestière la totalité de leurs recettes supplémentaires réalisées sur le bois; il leur donne ainsi une occasion de rembourser une partie de leurs dettes.

Néanmoins nous avons pu constater sur toute la ligne que le fonds de réserve, dans sa forme actuelle, est trop faible pour servir d'élément stabilisateur et de tampon pour les mauvaises années. Ceci provient, d'une part, du fait que les communes, n'ayant pas été au bénéfice d'un système

d'exploitation assez souple, n'ont pas pu y verser les montants effectivement nécessaires pour le constituer pour cette tâche, et, d'autre part, du fait qu'elles n'y ont pas versé les montants qu'elles auraient dû. Ce qu'il faudrait donc changer, c'est le système actuellement en vigueur pour les quotités annuelles, système qui s'avère tellement rigide qu'il empêche l'exploitation des forêts communales d'après les principes plus commerciaux du propriétaire privé. Celui-ci effectue ses coupes tant que le bois vaut son prix et il cesse d'abattre lorsque ce n'est plus le cas, tandis que les communes, pour des raisons que nous avons mentionnées plus haut, coupent généralement les mêmes quantités pendant les bonnes et pendant les mauvaises années.

Il y aurait donc lieu d'étudier un assouplissement des principes actuellement en vigueur pour permettre aux communes d'effectuer des coupes très importantes durant les bonnes années, afin de les exonérer de coupes sans rendement pendant les mauvaises. Il serait néanmoins possible de maintenir les quotités annuelles actuelles, mais alors il ne faudrait exiger des communes qu'elles ne les maintiennent qu'en prenant la moyenne de plusieurs années. Le produit des grandes coupes effectuées durant les bonnes années serait à verser dans un fonds où la commune ne serait autorisée à prélever par an que le bénéfice qu'elle aurait réalisé sur la quotité annuelle à laquelle elle avait droit. Ainsi les communes cesseraient ou réduiraient leurs coupes pendant les mauvaises années, car elles seraient en mesure de couvrir leurs frais d'administration par des prélèvements sur ce fonds. Si, par exemple, une commune coupe la triple quotité pendant une année, elle sera obligée de réduire son exploitation les années suivantes. Alors elle utilisera un tiers du bénéfice pour couvrir ses dépenses administratives de la première année. tandis que le solde servira à renflouer la caisse communale les deux années suivantes, à condition que des coupes n'aient pas eu lieu, ou à compenser partiellement ou totalement la moins-value, si elle n'effectue que des coupes réduites. Quant à ce fonds, il pourrait être constitué à côté du fonds actuel, ou ne faire qu'un avec lui.

Ce système paraît effectivement un peu hardi, mais des renseignements pris à ce sujet auprès des plus importants sylviculteurs et marchands de bois des Franches-Montagnes nous affirment que les grandes réserves actuelles de bois

de cette contrée permettraient de procéder à une exploitation de ce genre jusqu'à un certain point.

D'autre part, il serait imprudent de méconnaître qu'actuellement déjà ces réserves de bois sont mises à contribution d'une façon extraordinaire de sorte que des mesures compensatoires s'imposeront sitôt après la guerre. En plus de cela il est prouvé par la science que les forêts qui ne sont pas exploitées avec méthode risquent d'être endommagées. Il est prouvé, par exemple, que les forêts trop éclaircies déclinent souvent du fait que la composition de la terre change et que certaines matières indispensables à la croissance du bois viennent à y manquer. Notons encore que les forêts trop peu denses sont davantage exposées aux dommages causés par le vent. Ainsi la croissance du bois dans les forêts mises à contribution d'une façon un peu trop poussée se ralentit passablement.

3. Mesures propres à réduire les charges financières devenues insupportables

Nous touchons ici au point le plus délicat de tout le problème des communes obérées; ce point constitue un obstacle si sérieux qu'il ne pourra être surmonté qu'à la condition seulement que des garanties suffisantes soient données aux créanciers quant à l'intégrité de leurs capitaux d'abord, et quant au fait que de pareilles opérations ne se répèteront plus. Ces garanties seraient données aux créanciers par les mesures préalables que nous venons de proposer, d'une part, et, d'autre part, par celles de contrôle propres à empêcher un retour des choses, ne serait-ce qu'à la suite d'erreurs administratives, dont nous aurons encore à vous entretenir.

Si l'Etat cherche actuellement à surmonter cette difficulté par la voie du concordat, il parviendra bien à désendetter rapidement et momentanément telle ou telle autre commune, mais il ne sera pas parvenu à immuniser en même temps leurs finances contre les effets néfastes de nouvelles crises toujours possibles. De ce fait il ne manquera pas d'exercer des influences peu propres à rétablir le crédit communal ainsi que nous l'avons également fait remarquer au IVme chapitre et ainsi que nous le confirme le rapport de la Banque cantonale zuricoise cité à deux reprises.

Les créanciers des communes industrielles du Jura Sud

Année	Caisse hypothécaire du canton de Berne		Banque cantonale de Berne		Caisse bernoise de crédit		Avances de l'Etat pour le chômage		Autres créanciers tels que caisses d'épargne, banques privées, etc.	
	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total
1928	1,093,388	13,7	1,003,363	12,6			360,171	4,5	5,526,306	69,2
1933	1,396,624	10,8	3,020,126	23,2	1,316,331	10,1	304,051	2,4	7,013,774	53,5
1938	2,385,675	14,3	3,426,404	20,6	3,966,554	23,8	312,666	1,9	6,562,537	39,4

En plus de cela, de pareilles manipulations pourraient avoir certaines répercussions sur la volonté des débiteurs privés de s'acquitter de leurs dettes. Les milieux bancaires se montrent assez inquiets à ce sujet et ils se réfèrent aux répercussions de ce genre qu'eurent les manipulations inflationistes de certains pays durant l'après-guerre. Il est incontestable que certains particuliers qui s'acquittent de leurs dettes avec beaucoup de peine seraient facilement portés à se demander pourquoi les dettes privées devaient être payées s'il n'en était pas de même avec les dettes publiques.

Pour attaquer le problème du désendettement une première question se pose: c'est de savoir qui sont les créanciers. On a souvent parlé des communes obérées, on a élaboré maints projets pour leur venir en aide, mais on ne s'est jamais occupé avec la même ardeur de connaître les créanciers qui auraient pourtant à supporter les douleurs de l'opération et qui, en même temps, ne devraient pas perdre une fois pour toutes le goût de prêter quoi que ce soit aux corporations de droit public cantonal.

Le petit tableau précédent nous fait voir quels sont les créanciers principaux des communes industrielles du Jura Sud et dans quelles proportions ils ont contribué à leur avancer les fonds dont ces dernières avaient besoin. Il nous dit qu'aujourd'hui les créanciers principaux ne se recrutent plus dans la sphère d'avant la crise. Alors que les banques et les établissements de crédit privés étaient les principaux créanciers avec les fonds communaux d'assistance et d'école partiellement consommés, les instituts de crédit du canton, par leur quote-part de 30,8 % du total des créances seulement, se rangeaient au second plan. La crise est parvenue à renverser exactement la situation, de sorte que nous trouvons aujourd'hui soit l'Etat, soit ses instituts de crédit comme créanciers principaux par 60,6 % du total, tandis que les instituts privés cherchent à retirer leurs capitaux. En considérant l'augmentation de leur quote-part depuis 1928, nous nous rendons parfaitement compte qu'elle ne résulte qu'en partie de nouveaux prêts accordés, qu'elle est surtout due à la capitalisation d'intérêts arriérés.

L'évolution de la situation devient encore beaucoup plus expressive si nous comparons non seulement les quotes-parts des différentes banques au total des créances, mais si nous cherchons encore à établir quels ont été les instituts qui ont

avancé les sommes nécessaires aux communes pour faire face à leurs obligations pendant la crise et quelle est leur quote-part aux sommes ainsi avancées et restées dues. A ce sujet, nous pouvons établir le classement suivant:

1. Caisse bernoise de crédit 45,5 %
2. Banque cantonale de Berne 27,7 %
3. Caisse hypothécaire du canton de Berne 14,9 %
4. Instituts de crédit privés 11,9 %

Nous pouvons donc remarquer que l'Etat lui-même a avancé le 45,5 % des fonds empruntés pendant la crise et restés dus. En plus de cela, ses instituts de crédit y sont encore pour 42,6 %, ce qui fait un total de 88,1 %, tandis que les sommes venues des différentes sources privées ne représentent qu'une quote-part très minime. En ce qui concerne la Caisse hypothécaire du canton de Berne il convient d'ajouter qu'il s'agit là principalement de dettes reprises par les communes par des reprises d'immeubles.

Mais ces chiffres nous révèlent encore autre chose. Ils nous prouvent que le crédit dont les communes peuvent encore jouir sur le marché des capitaux est devenu minime, qu'il est donc bien malade simplement à la suite d'une mauvaise répartition des charges, sujette à révision puisqu'elle exige des communes plus qu'elles ne peuvent fournir. Dans ces conditions, nous pouvons facilement nous rendre compte que la conclusion de concordats n'éprouverait guère de peine à achever le peu de crédit qui subsiste encore.

Quant aux Franches-Montagnes, la situation s'est toujours présentée d'une façon un peu différente, ainsi que nous le prouve le tableau suivant:

Les créanciers des communes franc-montagnardes

Année	Caisse hypothécaire du canton de Berne		Banque cantonale de Berne		Caisse bernoise de crédit		Autres créanciers tels que soc. assurances banques privées, fonds communaux	
	montant	en % du total	montant	en % du total	montant	en % du total	montant	en % du total
1900	672,918	68.8	—	—	—	—	305,860	31,2
1913	1.445 403	72,3	12,176	0,6	—	—	541,701	27,1
1919	1.523.975	72,6	60,465	2,9	—	—	513,996	24,5
1924	1,984,321	44,8	1,102,558	24,9	—	—	1,340,346	30.3
1928	1,865,288	36.9	1,246,435	24,6	—	—	1,949,027	38,5
1933	2.008.516	39,7	745,481	14,7	10,000	0,2	2,302,601	45,4
1939	2,427,382	41,5	914 639	15,6	265,537	4,5	2,236,425	38,4

Les créanciers des communes franc-montagnardes

De tout temps, les instituts de crédit du canton ont été de loin les créanciers principaux, sauf pour 1933, où les créanciers privés sont presque arrivés à mettre au même niveau les deux plateaux de la balance. La Caisse hypothécaire du canton de Berne, à elle seule, a toujours fourni les crédits les plus étendus, à l'exception des années allant de 1928 à 1939, tandis que, pour cette dernière année, elle se range de nouveau au premier rang des créanciers.

Dans notre tableau il y a lieu de distinguer quatre périodes limitées par des événements politiques et économiques.

Si nous prenons la période d'avant-guerre et la guerre de 1914 à 1918, nous remarquons que c'est la Caisse hypothécaire du canton de Berne qui a fourni les fonds demandés, tandis que les créanciers privés et la Banque cantonale se tenaient assez éloignés de l'affaire. Ainsi, entre 1900 et 1919, la Caisse hypothécaire avança le 76,0 % des fonds empruntés et restés dus, tandis que les créanciers privés n'en fournirent que le 18,6 % et que la Banque cantonale se contenta du 5,4 %.

Viennent ensuite les années de 1919 à 1924, ces années néfastes pour les communes franc-montagnardes ; celles-ci souffraient, de la crise de 1921, d'une part, et, d'autre part, des achats de fermes et des grands travaux publics alors entrepris. Durant ces années la Caisse hypothécaire du canton de Berne s'engage à peine, tandis que la Banque cantonale et les créanciers privés avancent de fortes sommes aux communes qui jouissaient encore, à ce moment-là, d'un crédit presque illimité sur le marché des capitaux. Aussi les crédits accordés en ce temps par la Banque cantonale sont à considérer dans une très large mesure comme ceux venant de source privée, c'est-à-dire comme affaires financières qu'on croyait alors sûres. Durant cette période d'endettement principal des communes franc-montagnardes la Banque cantonale fournit, à elle seule, le 44,7 % des fonds empruntés et restés dus. Viennent immédiatement après les créanciers privés avec le 35,5 % alors que la quote-part de la Caisse hypothécaire ne dépasse pas le 19,8 %.

Puis ce sont les quelques années d'un faible redressement financier entre les deux crises qui vont en somme jusqu'en 1933. Là seulement les effets de la dernière crise se sont fait sentir dans toute leur étendue. Durant ces années

déjà, la Banque cantonale retire ses capitaux — son pourcentage au total des créances tombe de 24,9 % à 14,7 % — tandis que la Caisse hypothécaire et surtout les créanciers privés ne cessent de s'engager davantage.

Le revirement vers 1933 est net et significatif en même temps. Maintenant, ce sont les créanciers privés qui non seulement cessent tout investissement nouveau, mais encore ils cherchent à se faire rembourser. L'Etat et ses instituts de crédit par contre sont devenus — souvent contre leur gré — les seuls fournisseurs des fonds nécessaires aux communes.

Si nous considérons la période de 1928 à 1939 dans son ensemble, le classement des fournisseurs de fonds, d'après leur quote-part, est le suivant:

1. Caisse hypothécaire	50,4 %
2. créanciers privés	25,8 %
3. Caisse bernoise de crédit	23,8 %

La quote-part de 25,8 % des créanciers privés est toutefois sujette à caution du fait que, durant les premières années de la crise, certaines communes n'ont cessé de mettre à contribution leurs fonds spéciaux. Ainsi la quote-part de ces fonds spéciaux s'élève à 8,3 % de sorte qu'il ne reste que le 17,5 % pour les créanciers privés. Depuis 1933 la situation change radicalement et les seuls instituts qui continuent à accorder du crédit aux communes sont, classés d'après leur quote-part, les suivants:

1. Caisse hypothécaire	49,6 %
2. Caisse bernoise de crédit	30,3 %
3. Banque cantonale	20,1 %

Cette liste qui ne mentionne que des instituts financiers de l'Etat nous prouve que le crédit des communes franc-montagnardes, comme celui des communes industrielles du Jura Sud, est tombé à peu près à zéro et que le marché des capitaux leur est fermé. Il en découle que le problème de l'assainissement des communes est double. Le résultat à atteindre ne se résume pas au désendettement des communes; au contraire, il doit se produire en même temps un rétablissement du crédit communal. Au début du présent sous-chapitre nous avons déjà énoncé les mesures à prendre pour parvenir au but désiré. Ces mesures se répartissent en deux catégories, soit:

1. garantir la substance du capital emprunté,
2. fournir des garanties que de nouveaux assainissements ne se reproduiront plus.

Par cela nous arrivons à la question cruciale qui est de savoir quelle est la partie des dettes, ou plutôt du service des dettes à supprimer, afin de mettre les communes en mesure de rembourser leurs créanciers d'une manière efficace. Cette question, nous l'avons en somme déjà résolue par la façon dont nous avons posé le problème. Il ne peut dès lors s'agir que de la suppression partielle ou totale des intérêts pour un temps limité et sous certaines conditions.

Les conditions à remplir sont les suivantes:

1. Il y a lieu de fixer pour chaque commune une limite supérieure d'endettement auquel elle peut faire face par ses propres moyens et par temps normaux. Cette limite pourrait plus facilement être fixée si les mesures à prendre sur le plan fédéral aboutissaient, car les communes seraient ainsi déchargées de leurs contributions aux frais occasionnés par les crises économiques.

2. Cette limite doit être atteinte le plus rapidement possible par toutes les communes qui la dépassent encore.

3. Pour toute commune qui dépasse actuellement sa limite d'endettement d'un certain pourcentage, le service des intérêts doit être supprimé totalement. Il y a toutefois lieu de prendre en considération la capacité contributive de toute commune mise au bénéfice de la suppression totale du service des intérêts qui ne sera en principe accordée qu'en cas d'urgence.

4. Dès qu'une commune se rapproche de la limite de son endettement permis, il y a lieu de rétablir le service des intérêts dans la mesure du possible en tenant toutefois compte de la capacité contributive de la commune et du fait que cette limite doit être atteinte le plus rapidement possible.

5. Dès qu'une commune est parvenue à une dette de 20 % inférieure de la limite permise, le service des dettes reprend normalement.

6. La suppression partielle ou totale des intérêts ne dispense pas la commune de verser comme amortissement annuel une somme égalant au moins celle versée en 1938 ou 1939 (pour citer encore des années normales) pour l'ensemble

de son service des dettes, c'est-à-dire que les intérêts seraient pratiquement convertis en amortissements.

7. Ces versements sont à contrôler d'une manière très serrée par une instance à désigner, possédant tous les pouvoirs pour les assurer. Cette instance peut décider — cas échéant — une réduction de la cote annuelle à verser.

8. Le fonds de secours aux communes obérées est à mettre à disposition de cette instance pour venir en aide aux communes ne pouvant payer leur cote d'amortissements annuelle soit totale, soit réduite.

9. Les sommes ainsi perdues par les créanciers des communes sont à comptabiliser sur un compte momentanément bloqué ne produisant pas d'intérêts. Ce compte bloqué sera également remboursé dans les années à venir et dans la mesure du possible dès que les finances communales auront été assainies d'une manière durable par les mesures économiques et financières que nous venons de proposer.

Il est certain que de cette façon un assainissement des finances communales prendra beaucoup plus de temps qu'un assainissement par la voie du concordat. Il sera aussi beaucoup plus pénible à réaliser. En outre il présente le grand désavantage de faire justement traîner en longueur la procédure pour les communes les plus obérées qui auraient besoin d'une aide rapide. Mais là encore la commission de surveillance pourra beaucoup accélerer la guérison par un dosage judicieux des subsides accordés par l'entremise du fonds de secours aux communes obérées. En plus de cela, au fur et à mesure que l'assainissement progressera, l'activité de ce fonds se limitera à un nombre de communes toujours plus restreint, de sorte que les quotes-parts pouvant être accordées à chacune d'elles s'accroîtront d'année en année. Ainsi l'assainissement sera progressif pour les communes fortement obérées, tandis qu'il sera dégressif pour celles se rapprochant de leur équilibre financier. Ajoutons qu'en plus de cela il ne suffira pas de le poursuivre jusqu'à la limite des dettes encore supportables; au contraire, il devra aller passablement plus loin pour empêcher que les communes soient obligées de végéter dans un équilibre financier plutôt précaire et pour leur rendre en même temps une certaine liberté d'action.

Voyons encore quels seraient les montants qui deviendraient ainsi disponibles pour l'amortissement des dettes com-

munales. A ce sujet, nous nous référons aux tableaux N° 3 et 4 reproduits au deuxième chapitre. Il en ressort que les montants versés ces dernières années par les communes pour leur service des intérêts ont toujours dépassé, souvent même considérablement, ceux affectés aux amortissements. Ainsi en 1937 les communes franc-montagnardes ont versé 232,792 fr. pour leurs intérêts et 76,609 fr. seulement pour leurs amortissements. En 1940 les intérêts leur ont coûté la somme de 204,216 fr., tandis qu'il ne restaient que 134,338 fr. pour les amortissements. En ce qui concerne les communes industrielles du Jura Sud elles ont versé 564,956 fr. pour leurs intérêts et 306,743 fr. pour leurs amortissements en 1937, 540,465 fr. pour leurs intérêts et 428,380 fr. seulement pour leurs amortissements en 1938. Les sommes ainsi dépensées pour le service des intérêts représentent au maximum le 4 % et au minimum le 3,2 % de l'ensemble des dettes.

On peut donc facilement admettre que 15 à 20 ans suffiront pour ramener les dettes des communes les plus obérées passablement au-dessous de la limite d'endettement maximum et pour permettre déjà à certaines communes de commencer l'amortissement graduel des comptes bloqués. La procédure est longue et pénible, certes, mais elle ne manquera pas de rétablir le crédit communal en même temps qu'une situation financière saine et acceptable. Elle ne manquera pas de ce fait de rétablir dans toute son étendue l'autonomie communale aujourd'hui en danger. Si ces mesures de désendettement étaient en outre accompagnées par les mesures économiques proposées, un avenir certain s'ouvrirait pour nos communes, un avenir qui devrait toutefois être garanti par des mesures propres à empêcher la situation de se retourner.

cc. — Mesures propres à empêcher la situation de se retourner

Les mesures de cette catégorie doivent se résumer à des mesures de contrôle et de surveillance très serrées, car, si toutes les propositions précédentes étaient réalisées, un nouvel endettement ne serait guère possible qu'à la suite d'erreurs administratives et d'irrégularités dans les comptes. Il ne serait possible aussi qu'à la suite d'un esprit civique de moindre qualité ou alors à la suite de reprises obligées d'immeubles en vertu de la garantie communale envers la Caisse hypothécaire

du canton de Berne. Nous avons laissé subsister cette garantie à la charge des communes parce qu'il est impossible de la transférer au canton et encore moins à la Confédération. Sa suppression par contre n'est pas réalisable non plus car elle mettrait la Caisse hypothécaire dans l'impossibilité, bien au détriment de l'économie privée, d'accorder des prêts aussi facilement qu'elle le fait aujourd'hui. Cependant nous paraissons nous enfoncer dans un sérieux dilemme en proposant le maintien intégral de l'autonomie communale, d'une part, et, d'autre part, l'introduction de mesures de contrôle et de surveillance très serrées. Nous paraissons, oui, mais en réalité ce n'est pas le cas, car il existe un moyen pour se tirer d'affaire. Le premier pas pour y parvenir c'est

1. la fixation de limites supérieures d'endettement

Ces limites devront être fixées pour toutes les communes et elles ne pourront jamais représenter quelque chose de rigide. Elles seront sujettes à des modifications répétées, elles devront sans cesse être adaptées à la situation réelle d'une certaine région, aussi bien du point de vue économique que du point de vue démographique, car ce sont ces deux facteurs qui influencent directement l'évolution des recettes communales. En outre ces limites devront toujours êtres conçues avec une marge de sécurité. Le but de leur introduction serait le suivant:

Tant que les dettes d'une commune restent au-dessous de la limite supérieure fixée pour elle cette commune jouit d'une liberté complète du point de vue financier; elle peut donc se livrer à des manipulations financières sans en demander l'autorisation à la direction des Affaires communales à Berne. elle peut réduire ses taux d'impositions; bref, son autonomie est complète aussi bien du point de vue administrativ que financier. Elle est uniquement tenue à des amortissements appropriés de ses dettes dans un pourcentage à fixer.

Si, par contre, une commune dépasse cette limite pour une raison ou pour une autre, des mesures très sévères de l'Etat doivent automatiquement entrer en vigueur, dans le but de rétablir le plus rapidement possible la situation financière normale de la commune en question. Mais dans ce cas il faudra strictement renoncer à avoir une fois de plus recours à des réductions des taux d'intérêts ou à d'autres manipulations

financières au détriment des créanciers, car, si on ne cessait de procéder de cette manière trop commode chaque fois qu'une commune paraît s'endetter, il ne serait jamais possible de rétablir la sécurité juridique et, partant, la confiance pour les emprunts contractés par les corporations de droit public cantonal.

Reste donc à savoir de quel genre devront être ces mesures de l'Etat propres à rétablir la situation financière des communes. Ici, nous devons distinguer trois cas différents qui sont évidemment à traiter chacun à leur façon. Il y a d'abord celui d'un nouvel endettement à la suite d'erreurs administratives ou d'un esprit civique de moindre qualité; ensuite il y a celui causé par de nouvelles reprises obligées d'immeubles; finalement, nous rencontrons le cas où une commune peut à nouveau s'endetter soit à la suite de grandes tâches qu'elle doit normalement remplir pour suffire à sa mission, soit encore à la suite d'accidents ou de catastrophes ayant causé des dégâts à ses biens ou à ceux de ses habitants. Alors que les mesures pour réparer le mal dans le premier cas pourront carrément avoir le caractère de sanctions, celles pour y parvenir dans les deux cas suivants devront se présenter sous forme d'une aide propre à redresser une situation financière dans laquelle la commune est tombée malgré elle.

Dans le premier cas, la seule solution efficace serait l'introduction de la gérance sans autre forme de procès. Là les autorités de surveillance devraient même avoir la faculté de la faire décréter avant que la commune ait atteint sa limite supérieure d'endettement, surtout s'il s'agit de cas graves où, par exemple, les contribuables refusent catégoriquement et régulièrement une petite augmentation encore possible des taux d'impositions en vigueur, bien que les recettes de la commune s'avèrent nettement insuffisantes et l'obligent à contracter chaque année des emprunts pour couvrir ses dépenses administratives ordinaires. Si de telles mesures avaient été appliquables ces dernières années déjà, une ou deux communes franc-montagnardes auraient pu être préservées de la situation précaire dans laquelle elles se trouvent actuellement.

D'aucuns nous diront que de pareilles mesures draconiennes cadrent mal avec les principes démocratiques de la liberté et de l'autonomie que nous venons de proposer plus haut. Pas du tout, car l'autonomie et la liberté ne confèrent pas seulement des droits, mais avant tout des responsabilités.

Or celui qui ne revendique que les libertés et qui refuse systématiquement les responsabilités, celui qui refuse les tâches obligatoires qu'il a l'avantage de remplir librement et de son propre gré pour conserver sa liberté n'est pas digne d'en jouir, car celles-ci ne sont faites que pour les gens qui savent les apprécier et qui sont prêts à les défendre sans aide ancune, toujours et contre n'importe qui, même au prix des plus grands sacrifices.

Si, d'autre part, une commune s'endette de nouveau à la suite d'événements sur lesquels elle n'a aucune influence, le fonds de secours aux communes obérées pourrait intervenir pour lui porter aide dans une certaine mesure. Cependant, une telle aide trop facile ne manquerait pas d'avoir des influences néfastes sur la volonté des autorités communales de prendre elles-mêmes toutes les mesures nécessaires qui sont à leur portée pour redresser la situation. De ce fait, l'aide cantonale ne devrait intervenir qu'au moment où toutes les dispositions prises par les autorités communales s'avèrent inopérantes. Un organe à désigner devra s'assurer que ces mesures soient prises sans retard et il devra posséder toutes les compétences pour provoquer la gérance de la commune, si les autorités ou les contribuables se refusent à dresser des plans d'amortissements ou à prendre sans retard d'autres mesures propres à redresser la situation financière de la commune momentanément en danger. L'application de pareilles mesures, il y a quelques années déjà, aurait empêché l'endettement grave de plusieurs communes, qui ont été jetées dans une situation financière tendue par un événement de ce genre, soit qu'elles aient dû reprendre un immeuble, soit encore qu'une de leurs sources de revenu ait tout à coup fléchi ou se soit tarie complétement. Dans ces cas, les communes ont souvent omis jusqu'au moment où il fut trop tard, de se procurer à temps et par de nouveaux moyens, les ressources nouvelles dont elles auraient eu besoin pour faire face à leur situation financière subitement aggravée.

Si, par contre, une commune prouve qu'elle a pris sans tarder toutes les mesures nécessaires pour parer au mal et que, malgré cela, elle n'y est pas parvenue, ses propres moyens n'y suffisant pas, une aide bienveillante, par l'intermédiaire du fonds de secours aux communes obérées, accompagnée d'une surveillance bienveillante qui laisse les pouvoirs exécutifs aux autorités communales, devrait immédiatement

entrer en vigueur, et ceci avant que la dette initiale n'ait sensiblement augmenté par l'utilisation de crédits dont la commune avait besoin pour payer ses intérêts et ses amortissements.

Il ne nous reste plus qu'à traiter le cas où une commune se voit dans l'obligation de contracter un emprunt qui porte le plafond de ses dettes au-dessus du niveau permis. Il ne peut s'agir là que d'emprunts contractés par une commune dans le but de remplir sa mission légale ou sociale. Dans ce cas il faut examiner si des subsides cantonaux ou fédéraux extraordinaires peuvent lui être accordés, surtout si la demande de crédit de la commune va de pair avec une occasion de créer du travail, donc s'il s'agit de travaux publics du genre que nous avons expressément laissés aux communes (construction d'un collège, etc.). De toute façon, la commune sera alors obligée de demander une autorisation d'emprunt au Conseil exécutif en lui fournissant un plan d'amortissement et une liste détaillée des mesures tendant à ramener, de sa propre initiative, le plafond de ses dettes dans les limites acceptables. Si cela n'est pas possible, il y a lieu d'envisager une aide spéciale par l'entremise du fonds de secours aux communes obérées allant de pair avec une surveillance plus serrée des opérations financières et des amortissements de cette commune, pour autant qu'elle soit portée de bonne volonté et qu'elle mette effectivement en pratique les propositions qu'elle a faites dans le but d'obtenir l'emprunt en question, d'envisager par contre la gérance, si les autorités ou les contribuables s'y opposaient soit expressément, soit tacitement.

Toutes les mesures de sécurité que nous venons de proposer ne peuvent être efficaces qu'à une seule condition: c'est que la surveillance des communes soit poussée plus loin qu'elle ne l'est actuellement par le personnel trop restreint de la direction des Affaires communales à Berne. Cette instance s'est souvent plainte que ses bons conseils et ses mesures préventives aient été accueillies par les communes avec beaucoup d'appréhension, et même qu'elles aient rencontré de la résistance passive. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'assurer cette surveillance des communes d'une manière tout à fait différente en créant:

2. *une fiduciaire semi-officielle pour la surveillance des communes*

A ce sujet nous pensons que cette fiduciaire pourrait être conçue d'une façon analogue à celle des notaires bernois ou encore à celles de certaines banques. Il serait même tout à fait superflu de créer une nouvelle institution, car nous possédons dans toute la Suisse des entreprises de ce genre qui méritent notre entière confiance, de sorte qu'il serait certainement possible de les charger de cette nouvelle tâche. Quoique notre idée puisse à première vue paraître un peu hardie, nous en trouvons une belle confirmation dans une annexe au 25me rapport de gestion de la Fiduciaire Générale S. A. à Bâle, dont nous extrayons le passage suivant:

« Le développement économique de notre pays, qui augmente de plus en plus les charges et les obligations des administrations publiques, exige impérieusement un contrôle indépendant des comptes des corporations de droit public. Il est vrai qu'il existe un peu partout des départements de révision et des commissions de contrôle, qui, si précieux que leur travail puisse être, sont toutefois rarement à même de faire effectuer les contrôles par des spécialistes qualifiés et indépendants, qui ne sont gênés en rien par des intérêts locaux éventuels. Le recours de plus en plus grand aux services communaux exige aujourd'hui non seulement des vérifications comptables par des spécialistes, mais également des consultations pour la création d'une organisation adéquate des administrations. Il est évident que le système des comptes des corporations de droit public et leur contrôle doivent être adaptés au caractère des services publics. De nombreuses connaissances préalables, réunies en général uniquement chez les spécialistes constituent la base indispensable pour la création d'une organisation appropriée du système des comptes et des rapports. Aussi longtemps que cette organisation n'est pas développée méthodiquement et systématiquement, il sera impossible de faire des comparaisons précieuses à l'intérieur des services ou avec d'autres corporations de droit public. Si l'on pense combien une situation financière saine des cantons et des communes est importante pour le crédit national et notre monnaie, on doit reconnaître le bien-fondé des mesures proposées par nous. »

Nous ne doutons toutefois pas que les organes de surveillance actuellement en fonction ne possèdent pas les facultés

requises pour remplir leur tâche difficile, comme le laisse entendre le rapport précité; au contraire, leur seul défaut actuel, c'est qu'ils sont trop peu nombreux et trop officiels. Un contrôle tel que nous le proposons exige, pour être vraiment efficace, un état-major de contrôleurs compétents. De plus, ces contrôleurs devront encore remplir les tâches que le rapport de la Fiduciaire Générale S. A. propose, c'est-à-dire la réalisation d'une organisation plus adéquate, des recherches méthodiques dans le domaine de la comptabilité et de l'administration publique, afin de pouvoir réaliser des comparaisons de rendement internes et externes entre les différentes corporations de droit public.

La direction des Affaires communales et ses inspecteurs ont souvent rencontré de l'appréhension parce que, dans les esprits, ils sont restés des juges sévères qui n'apparaissent que pour prendre des sanctions. Ce qu'il nous faut aujourd'hui pour réaliser notre projet, ce sont des contrôleurs qui soient accueillis avec bienveillance, parce qu'ils viennent avant tout pour aider et pour donner de bons conseils, parce qu'ils viennent mettre à disposition des autorités communales tout leur savoir et toute leur grande expérience dans la matière. Néanmoins, ces contrôleurs doivent être munis des compétences nécessaires pour provoquer immédiatement, par l'entremise du préfet ou de la direction des Affaires communales, les mesures plus sévères que nous avons également énoncées. Leur tâche porterait principalement sur trois domaines, soit:

1. contrôler et reviser les comptabilités, et la manière de percevoir les impôts, les extances, etc.,
2. contrôler si les communes remplissent les obligations que nous leur avons astreintes dans notre dernier sous-chapitre concernant les mesures à prendre pour empêcher un retour des choses, et
3. les aider dans les questions difficiles de leur administration, dans les transactions financières, dans la recherche d'une organisation rentable et moderne, etc.

De cette façon aussi les apurements préfectoraux des comptes communaux seraient beaucoup facilités et rendus vraiment efficaces, ce qui n'était pas toujours le cas jusqu'à présent, car nous avons pu noter le cas où le préfet d'un district a dû formuler pendant plusieurs années la même observation envers une commune, sans que celle-ci lui ait donné

suite. Des cas pareils qui ne représentent pas du tout des faits isolés sont évidemment inadmissibles. Cependant il ne peut être question de supprimer l'organisation de contrôle actuelle; au contraire, il faut chercher un moyen efficace pour coordonner cette organisation de contrôle avec les moyens nouveaux que nous venons de proposer.

Il serait même possible d'envisager une solution allant encore beaucoup plus loin.

Nous avons souvent remarqué que les receveurs des petites communes surtout rencontrent parfois des difficultés énormes dans le recouvrement des extances et des intérêts moratoires, et nous avons également constaté qu'un grand nombre d'observateurs sont facilement portés à accuser ces receveurs de négligence par rapport à leur devoir. Sans vouloir nier toute faute de leur part, nous devons tout de même admettre que ces observateurs ne s'étaient pas donné la peine de suivre les choses jusque dans leur dernier détail, sinon ils auraient constaté qu'ils accusaient à tort plus d'un pauvre receveur coincé entre le devoir de faire rentrer l'argent et les influences personnelles de certains citoyens qui sont toujours plus marquées dans les petits villages que dans les villes. Il est facile de se persuader que ce ne sont pas toujours les plus pauvres qui doivent les extances! Ce sont au contraire souvent ceux contre lesquels le receveur ne peut pas agir avec la liberté et la sévérité qui seraient de circonstance sans s'attirer de sérieux ennuis. Pour donner à ce problème une solution satisfaisante et efficace en même temps, il faudrait trouver un moyen permettant d'éliminer les influences personnelles de ce genre dans le domaine des finances communales, c'est-à-dire qu'il faudrait confier le recouvrement des extances à une instance neutre qui soit à même de prendre toutes les mesures qui s'imposent. La fiduciaire des communes pourrait être chargée de cette tâche difficile et délicate; elle pourrait être chargée de faire rentrer dans les caisses communales, contre une rétribution à fixer et à supporter par le contribuable fautif, les sommes dont elles sont souvent privées pendant de longues années.

Nous avons également remarqué à maintes reprises que certaines communes rétribuent insuffisamment leurs fonctionnaires, notamment les caissiers. Souvent aussi les citoyens chargés de gérer les finances communales ne peuvent vouer ni le temps ni les soins nécessaires à leur besogne au service

de la communauté, du fait que leurs occupations civiles demeurent leurs occupations principales. Il faudrait de ce fait examiner la possibilité, pour certaines petites communes, de confier cette tâche aussi lourde que compliquée à un gérant librement nommé par la commune qui serait établi quelque part dans le district, de préférence au chef-lieu et qui ne s'occuperait ainsi que des finances de plusieurs communes. Ce gérant serait le mandataire de la commune et il n'aurait des ordres à recevoir que de son conseil. Ainsi la possibilité de faire gérer les finances même des plus petites communes par un homme parfaitement versé dans le domaine des finances et de la comptabilité serait créée. En plus de cela, ce gérant aurait la possibilité de suivre de près toutes les questions touchant aux finances communales, aussi bien dans le domaine financier que dans le domaine législatif. Cette solution permettrait également de réglementer d'une façon encore plus serrée la question des responsabilités.

Finalement nous en venons à la dernière mesure préventive, à

3. l'introduction d'un certificat de capacité pour les caissiers communaux

Aujourd'hui un certificat de capacité est requis pour obtenir la permission d'exercer certaines professions ou certaines fonctions. Or il serait parfaitement justifié que des fonctionnaires communaux ayant à leur charge la gérance de plusieurs centaines de mille francs, voire même de millions, soient tenus de prouver leurs aptitudes avant d'obtenir la permission d'exercer une fonction qui devient de plus en plus difficile et qui demande aujourd'hui certaines notions de droit public et des opérations financières à côté des connaissances solides de la comptabilité ainsi que des qualités d'organisateurs. Les cas sont nombreux où les communes ont subi de grands dommages simplement à la suite d'une gestion financière exercée un peu en amateur ou encore à la suite du désordre, voire même d'erreurs de la comptabilité. Nous avons vu des comptes communaux, dont le bouclement ne donnait nullement la situation réelle de la commune parce que les opérations comptables étaient incompréhensibles; nous avons vu des comptes qui nécessitaient de longs et de pénibles calculs de la part des autorités préfectorales pour les redresser et pour

faire le point qui était généralement beaucoup moins favorable que ne l'indiquait le compte erroné. Des cas pareils ne sont pas seulement inadmissibles, mais ils représentent encore un danger sérieux pour les communes en question.

Il est bien exact que la direction des Affaires communales a organisé des cours spéciaux, il est exact aussi qu'elle peut refuser de valider l'élection d'un caissier ne paraissant pas réunir toutes les capacités requises pour présider aux finances communales. Ces dispositions sont excellentes, mais pas suffisantes; elles devraient être complétées en ce sens que tout citoyen ne possédant pas un certificat de capacité n'est pas éligible au poste de caissier communal.

Reste à savoir de quelle façon il faudra procéder pour la distribution de ces certificats. D'abord la fiduciaire dont nous avons proposé la création, et qui pourrait bien être une entreprise de ce genre déjà existante, sera chargée de l'organisation de cours par district pour y enseigner ce qu'elle aura vu dans ses recherches méthodiques et scientifiques dans le domaine de l'administration et de la gestion des biens et des services publics, pour y enseigner aussi les notions indispensables de comptabilité, de droit et d'administration financière en général. Il y aura encore lieu de doser les exigences pour les participants aux cours et lors des examens finaux pour les aspirants caissiers des petites et des grandes communes possédant des services industriels, etc. Il faudra donc diviser les communes en différentes catégories suivant leur ordre de grandeur et suivant l'importance des finances qui sont à y gérer, car il serait inutile voire même impossible et surtout peu pratique de donner la même instruction à un candidat au poste de caissier communal de la commune d'Epiquerez et à celui de caissier de la commune de St-Imier, pour ne citer qu'un exemple. Quant aux villes, le problème ne se pose pas, étant donné qu'aujourdhui déjà elles possèdent un personnel tout à fait qualifié et que bien souvent leurs comptes sont déjà revisés par des fiduciaires. Cependant les cours en question devraient également être fréquentés par le personnel qui chercherait à se faire engager.

Les certificats de capacité seraient à délivrer par la direction des Affaires communales à tous ceux qui ont suivi le cours et qui ont subi les examens finaux avec succès, d'une part, et, d'autre part, aux caissiers communaux en fonction depuis un certain nombre d'années qui ont toujours donné

entière satisfaction. Il est évident qu'il existerait des certificats différents pour chaque catégorie de communes et que le certificat d'une catégorie supérieure donnerait le droit de prendre sans autre la place de caissier dans une commune d'une catégorie inférieure, l'inverse n'étant possible que moyennant un examen supplémentaire.

La liste des mesures que nous venons d'établir nous paraît ainsi complète et sans lacunes. Nous nous rendons parfaitement compte que leur réalisation se heurtera à des difficultés énormes et qu'elle prendra un certain temps. Ceci ne doit cependant pas nous empêcher de pousser à leur application, afin d'assurer à nos communes un avenir financier prospère, afin de sauvegarder leur existence, de sauvegarder leur autonomie. Cette autonomie de la commune est la base même de notre pays démocratique; la supprimer, ce serait transformer la physionomie de notre pays, ce serait lui enlever l'une des possibilités qu'il nous offre d'unir sans niveler ses mille et une diversités au sein de la Confédération Helvétique.

A. Sources

1. Comptes communaux:

a) Jura Sud

Les comptes communaux des villages suivants de 1928 à 1938: Cormoret, Cortébert, Courtelary, Malleray, Renan, Sonceboz-Sombeval, Sonvilier, St-Imier, Tavannes, Tramelan-dessus, Tramelan-dessous, Villeret,
selon extraits dressés par la direction des Affaires communales à Berne.

b) Franches-Montagnes

Pour les années 1900 à 1924:

Les comptes communaux des communes de:

Le Bémont, Les Bois (commune générale et IIe section), Les Breuleux Epauvillers, Montfaucon (commune générale) et Ire section), Muriaux, Le Noirmont, Les Pommerats (commune générale et Ire section), Saignelégier.

Pour les années 1928 à 1940:

Les comptes des communes de:

Toutes les communes franc-montagnardes, à l'exception de Montfavergier.

Le tout selon les comptes originaux avec les préambules, apurements préfectoraux et notes des vérificateurs de comptes.

2. Service fédéral de statistique:

Statistiques démographiques des districts des Franches-Montagnes, de Courtelary et de Moutier.

3. Etats d'impôts:

Etats des impôts d'Etat sur le capital foncier, le capital, ainsi que le revenu de Ire et de IIe classe pour le district des Franches-Montagnes et pour les années 1900 à 1940.

4. Actes de classification:

Les actes de classification de toutes les communes franc-montagnardes.

5. Règlement d'organisation communale:

Règlement d'organisation communale de la commune générale et de la Ire section de la commune de St-Brais.

B. Lois, arrêtés, décrets

1. Lois:

La Constitution cantonale,

Loi sur l'organisation communale,

Loi sur l'assistance publique du 28 novembre 1897, art. 77,

Loi sur le traitement du corps enseignant du 21 mars 1920,

Loi sur l'allocation de subsides aux écoles moyennes du 20 novembre 1932,

Loi sur la Caisse hypothécaire du 18 juillet 1875, art. 19,

Loi du 14 octobre 1934/3 décembre 1939 sur la construction de routes, art. 26 et 38,

Loi sur la Caisse bernoise de crédit du 9 octobre 1924,

Loi sur le redressement financier du 30 juin 1935, art. 24,

Loi du 9 décembre 1917, art. 57 relatif à la sanction du gouvernement pour les emprunts contractés par les organes communaux,

Loi cantonale neuchâteloise du 31 mars 1936 instituant une procédure de sursis et d'allégements en faveur des communes obérées,

Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 1er janvier 1892,

Projet de loi fédérale réglant l'exécution forcée et la communauté des créanciers en matière de dettes de corporations de droit public cantonal de 1939.

2. Décrets, arrêtés, ordonnances:

Décret du 22 novembre 1939 sur la répartition des 200,000 fr. à allouer aux communes spécialement grevées par l'assistance,
Décrets du 20 octobre 1939 relatifs à l'aide fédérale aux vieillards et aux chômeurs âgés basés sur l'art. 22 de l'arrêté fédéral du 21 juin 1939,

Décret sur le classement des communes pour les traitements des instituteurs du 3 février 1937,

Décret du 19 mai 1920/12 novembre 1929 sur l'administration financière et la comptabilité des communes,

Décret du 4 septembre 1935 sur l'allocation de subsides à fonds perdu aux communes obérées sur le produit de l'impôt cantonal de crise,

Arrêté du Grand Conseil du 14 septembre 1932 autorisant le gouvernement à accorder la garantie de l'Etat jusqu'à concurrence de 1 million de francs pour les emprunts contractés par les communes pour faire face à leurs obligations résultant de la crise,

Arrêté du Grand Conseil du 22 novembre 1933 permettant d'accorder la garantie de l'Etat pour les emprunts des communes contractés auprès de la Banque cantonale jusqu'à concurrence de 1 million de francs pour faire face à leurs dépenses ordinaires,

Arrêté du 8 octobre 1935 concernant les subsides à allouer pour les travaux de chômage,

Arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 concernant la réglementation des allocations de chômage et de crise pour la durée de la guerre, art. 46,

Arrêté fédéral du 24 novembre 1936 sur la protection des droits des créanciers des corporations de droit public,

Arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1939 concernant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère,

Ordonnance du 11 novembre 1938 sur l'encouragement aux travaux de chômage,

Ordonnance du Conseil exécutif du 21 décembre 1920 instituant un fonds de réserve des caisses forestières.

C. Rapports, enquêtes, expertises

Direction des Affaires communales:

Rapport destiné au Conseil exécutif et au Grand Conseil sur la situation des communes surendettées et les mesures propres à les dégrever (janvier 1940).

Circulaire du 19 janvier 1934 invitant les communes à réduire systématiquement leurs dépenses.

Conseil exécutif:

Rapport au Grand Conseil sur la situation financière et économique dans les communes excessivement grevées par la crise dans l'industrie horlogère (novembre 1931).

Caisse hypothécaire:

Rapport au Conseil exécutif et à la direction des Affaires communales du 30 septembre 1940 sur les pertes subies par les communes par la reprise obligée d'immeubles du 1er janvier 1929 au 31 décembre 1939.

Banque cantonale de Zurich:

Massnahmen gegenüber notleidenden Schuldnern des kantonalen öffentlichen Rechts, Zurich, début juin 1942, No 81.

Jobin:

Rapport à la direction des Affaires communales du 26 mars 1917 traitant un litige entre la commune générale des Bois et sa IIe section relatif au droit d'exiger d'elle une contribution spéciale au bénéfice de l'administration générale.

Prof. Blumenstein:

Expertise sur les bases légales pouvant servir aux communes pour prétendre à une reprise obligée de leurs dettes par l'Etat (23 février 1934).

Dr Wilhelm:

L'industrie à domicile dans les Franches-Montagnes, (Dans le « Franc-Montagnard » du 14 mai 1936),

Chambre suisse d'horlogerie:

Les prix moyens du mouvement d'horlogerie de 1928 à 1938.

Conseil fédéral:

Message aux Chambres du 13 septembre 1933 sur la situation précaire causée dans les régions horlogères par la crise économique.

Message du 27 octobre 1931 destiné aux Chambres concernant les allocations de crise pour les chômeurs.